Rio de Janeiro

Uma abordagem dialógica sobre
o território fluminense

Sumário

Apresentação

O estado do Rio de Janeiro atravessa sua pior crise fiscal, com desdobramentos em outras dimensões, dentre as quais destacamos a insegurança pública. As instituições públicas estaduais estão colocadas em xeque porque várias autoridades respondem por crimes de corrupção, inclusive o ex-governardor Sérgio Cabral (2007-2014). O desemprego é o mais intenso entre as unidades da federação, o que tem sido agravado pelo atraso no pagamento de servidores e fornecedores do setor público.

A sociedade demonstra grande perplexidade diante desse cenário, que se seguiu ao ambiente vibrante do período que antecedeu a realização das Olimpíadas de 2016. Como foi possível realizar tão importante evento e enfrentar uma situação tão adversa?

Os três seminários anteriormente realizados sobre a realidade fluminense tinham por objetivo acompanhar criticamente como se davam os impactos socioterritoriais das transformações enfrentadas pela economia fluminense. Muitos investimentos públicos, programas de segurança pública, de habitação de interesse social e outras iniciativas políticas foram analisados em linha com a expansão da economia fluminense sustentada na atividade petrolífera.

A crise econômica deflagrada a partir de 2014 mergulhou o país na sua pior recessão desde os anos 1930. Entretanto, é no Rio de Janeiro que a crise está se mostrando de forma mais intensa. Por isso, o IV Seminário buscou cobrir seus impactos que têm se desdobrado em várias dimensões.

Na presente edição, busca-se, por meio de uma abordagem dialógica, refletir sobre o território fluminense e suas atuais transformações. Significa dizer que se propõe um diálogo entre diferenciadas perspectivas teóricas e distintas áreas do conhecimento, para gerar um debate sobre as transformações territoriais em curso no estado do Rio de Janeiro.

Este livro reúne a coletânea de artigos apresentados no IV Seminário Rio de Janeiro – Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense. Quatro mesas de debate com enfoques distintos, segundo as suas respectivas áreas de conhecimento, desenharam a estrutura do seminário. Nessa oportunidade, além da presença de vários professores pesquisadores e de doutorandos da casa, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) recebeu professores e pesquisadores de instituições acadêmicas como a PUC-Rio, ENCE/IBGE, FIRJAN e a Procuradoria Geral do Município. Em conjunto, os artigos desta coletânea expressam o alcance das discussões atuais. O livro segue a estrutura do seminário, disposto em quatro seções.

Na primeira, "O território da perspectiva da economia fluminense: dimensões da crise financeira", estão reunidos os textos que abordam o território da perspectiva da economia fluminense focalizando as dimensões da crise financeira. O primeiro artigo, de Guilherme Mercês e Nayara Freire, ambos da Gerência de Estudos Econômicos da FIRJAN, analisa a situação fiscal dos estados, com foco no Rio de Janeiro. Além da dívida, examinam as variáveis-chave na dinâmica das contas públicas estaduais, como gastos de pessoal, restos a pagar e investimentos. De acordo com os autores, a crise da dívida afeta poucos estados, sendo explicada no Rio de Janeiro não apenas por fatores conjunturais, mas também estruturais. A crise fiscal fluminense seria decorrente do elevado comprometimento do orçamento com despesas de pessoal, especialmente por conta do desequilíbrio previdenciário. Dessa forma, momentos de queda na receita se traduzem em elevados déficits. Além disso, a rigidez orçamentária tem resultado em graves problemas de liquidez, retratados pelo uso excessivo de restos a pagar sem a devida cobertura de caixa. Nessas condições, a adesão ao regime de recuperação fiscal proposto pelo governo federal parece inevitável aos estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. As contrapartidas exigidas pelo acordo, contudo, não são suficientes para evitar que em poucos anos o Rio de Janeiro experimente outra crise fiscal.

O segundo artigo, de autoria do professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ (FCE-UERJ), Bruno Sobral, considera que a problemática da crise financeira do governo estadual não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas como fazê-lo dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. O autor defende que o ajuste fiscal não é um pressuposto. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada.

O texto apresenta as bases fundamentais para um diagnóstico crítico, buscando questionar certas generalizações ao se enfatizar as especificidades fluminenses. O ponto de partida é o questionamento da tese da "contração cíclica expansionista" e uma síntese das diferentes visões no debate sobre a problemática atual.

Em seguida, a professora Angela Penalva Santos, da FCE-UERJ, em parceria com Paula Alexandra Nazareth, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, discute os impactos da crise econômica nas relações interfederativas. As autoras abordam os aspectos estruturais de uma crise nas relações interfederativas no país, agravada por aspectos conjunturais da crise econômica em 2014. Foram utilizados os dados de finanças municipais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (por meio da FINBRA) para situar a dimensão estrutural dessa crise, tomando por referência a situação dos municípios fluminenses, ainda que reconhecendo a maior gravidade no estado do Rio de Janeiro em detrimento das demais unidades da federação.

No último artigo dessa parte, Mariana Berardinelli Braz Gonçalves, advogada e mestre em direito da cidade no PPGD/UERJ, discute a proposta de privatização da CEDAE. Seu propósito foi o de elaborar uma análise acerca do processo que culminou na aprovação da lei estadual n.º 7.529/2017, a qual autoriza o Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro a proceder com a alienação da integralidade das ações representativas do capital social da CEDAE. O interesse foi investigar se a decisão pela desestatização da companhia estadual de saneamento foi motivada pela expansão dos níveis de acesso aos serviços ou se, ao revés, pautou-se fundamentalmente em interesses políticos e econômicos, tratando-se de solução imediatista destinada a mitigar a crise financeira enfrentada pelo estado fluminense. Tal investigação assume especial relevância, principalmente quando considerado o fato de que a privatização da CEDAE vai de encontro ao movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento verificado a partir do ano 2000 – o que sugere que os argumentos de eficiência e economicidade usualmente advogados em favor da desestatização de serviços públicos essenciais podem se mostrar, muitas vezes, falaciosos.

Na sequência, inicia-se a discussão do "Território urbano na perspectiva das ciências sociais". Inaugura essa segunda seção o texto de André Luiz Rodrigues, "Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, criminalidade, poder e mercados". Seu objetivo é abordar as dinâmicas recentes dos assassinatos no respectivo território, articulando-as aos fatores estruturais e de longa duração

que marcam a história dessa região. O autor contempla a dimensão do território em sua análise, ao mostrar as relações entre os modos de atuação dos principais grupos criminosos que agem na Baixada e os homicídios, concebendo este como um território com singularidades próprias, quanto a essas relações. O autor considera como um aspecto importante de sua análise o modo pelo qual a violência letal é empregada como fator de base para a operação de mercados ilegais dos quais participam, em escala considerável, agentes do estado, tanto policiais quanto parlamentares e membros do Judiciário. Formaliza a noção de *clientelismo homicida* para caracterizar essa rede criminosa que se organiza em torno dos homicídios.

Na sequência, abre-se o artigo de Sento-Sé, Frossard, Werneck e Boaes, "Os conselhos comunitários de segurança pública: dinâmicas e avanços de uma política pública no Rio de Janeiro", no qual são apresentados os resultados de uma pesquisa sobre as principais questões e atores envolvidos nos debates travados nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. A questão do território é percebida no próprio recorte territorial dos conselhos, que impacta de forma diferenciada tanto os termos quanto os temas dos debates. As atas das reuniões ocorridas entre 2005 e 2012 constituem as fontes da pesquisa. Uma constatação crítica é feita pelos autores, quanto ao protagonismo do Estado na animação da experiência dos conselhos comunitários, que é traduzido pela intensa participação das autoridades policiais que aparecem, assim, com uma dupla face nesses fóruns: o de agentes do Estado e dos profissionais especializados no tema relativo ao conselho. Nesse sentido, os autores criticam a experiência, tal como se configura presentemente, que acaba reiterando uma percepção que se queria superar: a de que a segurança pública é especialmente um problema de polícia.

Encerra essa seção o artigo de Sant'Anna e Carneiro, "Espacialidade urbana e usos e apropriações de espaços públicos: estudo de duas praças na cidade do Rio de Janeiro", que aborda aspectos da dinâmica socioespacial da cidade. Focaliza os usos e apropriação de espaços públicos, em duas praças, com diferentes inserções espaciais na cidade: as praças da Harmonia (Gamboa) e a Maurício Cardoso (Olaria). A questão do território se configura no próprio recorte e tratamento espacial proposto. O pressuposto adotado é o de que a presença de grupos e coletivos culturais nos espaços públicos confere sentido a esses locais como lugares de encontro, de acontecimentos, de sociabilidades, de práticas sociais e de manifestações da vida urbana cotidiana. As autoras defendem

que essas novas modalidades de atuar e de transmutar o espaço ampliam o repertório de leituras possíveis sobre os espaços públicos. Propõe-se que a localização diferenciada de cada uma das praças no espaço da cidade conduz lógicas espaciais distintas, e que as singularidades de cada lugar se desenham segundo suas características locais.

A terceira seção, intitulada "O território da perspectiva jurídico-institucional e jurídico-urbanística", é inaugurada com o artigo "Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei Federal n.º 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017", de Arícia Fernandes Correia. No âmbito do referido trabalho, realiza-se uma análise jurídico-institucional da realidade fluminense nos últimos anos, a qual teve como foco o direito à moradia, tanto da perspectiva da ação estatal – administrativa ou contenciosa – quanto dos movimentos sociais, por meio de estudo de caso, de maneira a apresentar um panorama multifacetado sobre as dificuldades tanto do estado e da capital do Rio de Janeiro quanto da população, em torno do tema.

Em relação à capital, destacam-se duas frentes. A primeira cuida de dois aspectos do tema da regularização urbanística e fundiária urbana: o primeiro, teórico e o segundo, prático. Na teoria, analisou-se pioneiramente a Lei Federal n.º 13.465/2017 e seus impactos sobre a legislação municipal, demonstrando-se que o conceito de regularização fundiária plena pode ser mantido com base na autonomia e produção legislativa locais, a despeito de uma lei federal que acusam de privilegiar apenas a faceta dominial-registral da regularização. A segunda trata da análise socioeconômica da população que recebeu títulos de garantia da posse/propriedade, como concessões de direito real de uso e legitimações de posse conversíveis, depois de cinco anos, em propriedade no ano de 2017 na cidade do Rio de Janeiro, como finalização de longos processos de regularização urbanística e fundiária das comunidades de Fernão Cardim, SOEICON e Barcellos, sub-bairro da Rocinha – as duas primeiras localizadas na Zona Norte e a terceira, na Zona Sul da cidade. O objetivo é fazer um diagnóstico socioeconômico dos titulados e, com isso, traçar uma política pública de regularização fundiária plena que leve em conta a realidade das pessoas que serão por ela atingidas, empoderando-as social e economicamente para além do título recebido. A segunda diz respeito à *judicialização* do direito à moradia junto à justiça do estado do Rio de Janeiro, em ações em que o município fi-

gura invariavelmente como réu. Verifica-se que, muitas vezes, o pedido de direito à moradia convertido em um aluguel social paliativo vem se ampliando com "demandas derivadas" em relação às quais nem o Judiciário, tampouco a Administração, estão preparados ou conseguem prever os efeitos. Esses dados empíricos, compilados das ações ajuizadas em face do município do Rio de Janeiro, também podem servir de substrato para o planejamento urbano em torno do direito à moradia adequada.

Em seguida, o artigo "A face do tecido urbano e as mazelas ao acesso à moradia social: como o caso do município de Petrópolis desvenda a construção de uma lenda urbana", de Carmem Matos, analisa a função social da propriedade no município de Petrópolis, região serrana do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente em três de seus bairros: Bingen, Duarte da Silveira e Quitandinha. Demonstra-se, com a análise de documentos históricos da época de fundação da cidade pela família imperial, que significativa parte do déficit de moradia social poderia ser resolvida com os próprios imóveis públicos municipais, conferindo-lhes a devida função social.

Encerra a terceira seção o artigo "Horto Florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária", de Rafael da Mota Mendonça, o qual aborda o caso da ocupação do Horto Florestal da Cidade do Rio de Janeiro e das agruras de um processo de regularização fundiária que – a despeito de ter contado com a participação democrática dos moradores do local, incrustado em um dos bairros mais valorizados da cidade – acabou sendo anulado por uma decisão unilateral do Tribunal de Contas da União, contestada junto ao Supremo Tribunal Federal. Um destino incerto para famílias que descendem dos ocupantes originários legitimamente investidos nessa situação há séculos, desde Dom João VI.

São olhares diversos, de quem advoga pelo município e pela população, de quem trabalha na gestão e pesquisa a Administração, de quem enfrenta a judicialização da questão e de quem quer evitar que isso aconteça, todos voltados para um mesmo quadro – o direito à moradia no estado do Rio de Janeiro –, suas figuras humanas e seus diferentes matizes.

Na quarta e última seção, "Mutações em curso no território fluminense", temos o artigo "Estado do Rio de Janeiro: das capitanias hereditárias a uma nova divisão regional" de Miguel Angelo Ribeiro, que procura analisar e discorrer sobre o território e se apropria de referências bibliográficas e dados es-

tatísticos que ratificam as transformações desencadeadas a partir de 1975 e que perduram até os dias atuais.

Na sequência, temos o artigo de Augusto César Pinheiro, "Governanças cooperativas sustentáveis na gestão metropolitana fluminense: desafios geográficos", que busca evidenciar como os estudos sobre os modelos de governança cooperativa em ambientes metropolitanos vêm sendo ampliados no Brasil devido às configurações territoriais e demográficas que se formam no espaço nacional. Estas afetam a qualidade da gestão dos territórios instituídos no país, desafiando a sociedade a reordenar as funções e os papéis metropolitanos na esfera política brasileira. Nesse sentido, os centros de pesquisa em geografia política retomam as discussões realizadas por juristas, cientistas sociais e técnicos sobre os problemas institucionais da cooperação interinstitucional na escala das metrópoles brasileiras, cujos serviços públicos são competitivos entre si. Tal disputa afeta a qualidade de vida de milhões de pessoas nas principais cidades, sendo o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro emblemático para o estudo das funções dos serviços essenciais na cultura federalista brasileira.

Em seguida, o artigo de Rogério Seabra, "A rede de comercialização agrícola no Rio de Janeiro: processos, dimensões, técnicas e agentes", mostra-nos como o mercado de gêneros agrícolas no Brasil e, consequentemente, no Rio de Janeiro, foi estruturado a partir do crescimento da demanda urbana e das possibilidades produtivas da policultura de pequena escala, já que a estrutura fundiária concentrada e o monocultivo exportador ocupam tradicionalmente o campo brasileiro. Atualmente, a propriedade da terra continua sendo uma questão para produtores familiares da Região Serrana Fluminense, contudo, os entraves e possibilidades relacionados ao processo de comercialização foram alterados. Os antigos atravessadores aparecem com uma nova roupagem mediados, atualmente, pelo diferencial logístico de complexos operadores. Tais transformações atuam reconfigurando formas de comercialização, isto é, a rede de distribuição de gêneros agrícolas, além de fomentar novas articulações e interações entre supermercados e o sistema CEASA-RJ.

Há também o artigo de Thiago Jeremias Baptista, "A participação dos investimentos chineses no processo de reestruturação do território fluminense", o qual aponta que o aumento na circulação dos fluxos de investimentos externos diretos (IED) nas últimas décadas implicou um salto de aproximadamente US$ 650 bilhões ao final da década de 1990 para US$ 1,76 trilhão em

2015. Nesse contexto, o Brasil se destacou pelo aumento do influxo de investimentos externos diretos em seu território. Na esteira da ampliação do influxo de IED no país, um fenômeno recente que consiste na ampliação dos investimentos chineses no território nacional vem se revelando. Esse processo exige uma reflexão acerca da internacionalização do capital, da desregulação dos fluxos financeiros e da abertura econômica do país orientada pelo neoliberalismo. Nesse sentido, o artigo se volta a identificar o volume de investimentos chineses no território nacional entre 2007-2016, assim como a evidenciar a inserção do território fluminense nesse processo, haja vista que no período compreendido pelos anos 2010-2016, o estado do Rio de Janeiro recebeu aproximadamente US$ 21,9 bilhões em investimentos oriundos daquele país asiático, o que resultou na implantação de dez projetos nos setores de energia, siderúrgico, ferroviário, de infraestrutura, automotivo e de informática.

Para finalizar, Glaucio José Marafon, no artigo "Quais mudanças em curso no campo fluminense?", procura analisar as atuais transformações no campo, pois este – além de desempenhar as funções tradicionais de fornecer mão de obra para a cidade, matérias-primas e consumir produtos oriundos da cidade – abriga, cada vez mais, atividades não agrícolas, como a produção industrial e os serviços associados às atividades de turismo que valorizam as áreas com aspectos naturais. Esse processo ocorre intensamente no estado do Rio de Janeiro, pois apresenta uma configuração territorial marcada pelo intenso processo de urbanização (esta é a unidade da federação que apresenta maior índice de população urbana no país). Entre as mudanças encontradas, observamos as novas funções e atividades desempenhadas pelos produtores rurais, que, além da produção agropecuária, exercem outras atividades não agrícolas, como prestação de serviços e atividades industriais na busca da complementação da renda familiar. Destarte, o objetivo central desse trabalho é o de identificar algumas das mudanças em curso no espaço rural fluminense.

Assim, convidamos todos a participar da reflexão sobre o território fluminense, em uma perspectiva interdisciplinar, e contribuir com o debate sobre a superação da crise que paira sobre o nosso estado.

1

O território da perspectiva da economia fluminense: dimensões da crise financeira

Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro

Guilherme Mercês
Nayara Freire

1. Introdução

O desequilíbrio fiscal e a necessidade de ajuste das contas públicas, nos três níveis de governo, têm dominado o debate econômico. Em âmbito federal, a escalada da dívida pública motivou a determinação constitucional inédita de limitar o crescimento dos gastos públicos, bem como o encaminhamento de reformas fundamentais à sustentabilidade fiscal de longo prazo, como a da previdência.

O quadro talvez seja ainda mais grave nos estados, na medida em que sequer há recursos para pagar funcionários e fornecedores em alguns casos, prejudicando a prestação de serviços públicos essenciais. De fato, muitos entes federativos estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que já estão descumprindo os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isso significa que, além dos riscos fiscais, há os sociais e político-institucionais.

No estado do Rio de Janeiro, a situação econômica e fiscal é das mais graves. Em 2016, a JUCERJA[1] registrou o maior número de empresas extintas em 17 anos (14.439 mil). Os dados CAGED[2] também ilustram o cenário de deterioração da atividade. Apenas em 2015 e 2016, foram extintos 420 mil postos de trabalho, número superior ao registrado na década de 1990, quando foram extintas 389 mil vagas no estado. Em consequência disso, houve forte queda da arrecadação de tributos, mais intensa inclusive que a da atividade econômica. Enquanto a produção industrial acumulou queda de 4,0% em 2016, a arrecadação de ICMS do setor apresentou retração de 15,7%, segundo dados do

1. Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro.
2. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego.

IBGE e da Secretaria de Fazenda do Estado. Nesse ambiente, o Rio de Janeiro decretou estado de calamidade financeira e iniciou negociações com o governo federal em vistas a um novo plano de recuperação fiscal.

Este capítulo analisa a situação fiscal das 27 unidades da federação brasileira, com foco no Rio de Janeiro. Além da dívida, examinamos o comportamento das variáveis-chave na dinâmica das contas públicas estaduais: gastos de pessoal (ativo e inativo), restos a pagar e investimentos. Como veremos, no Rio de Janeiro, o encolhimento das receitas causou enorme desequilíbrio em um orçamento altamente comprometido com despesas obrigatórias, notadamente as de caráter previdenciário. A verdade é que há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, o que deixa as contas públicas fluminenses extremamente expostas à conjuntura econômica.

O quadro se repete por quase todo o Brasil. Pelo lado da receita, a recessão resultou em forte redução da arrecadação. Pelo lado do gasto, o desafio é a gestão das despesas de pessoal ativo e inativo, uma vez que a rigidez orçamentária decorrente da sua expansão exagerada pode comprometer os recursos programados para outros fins, em especial os investimentos. E como os estados têm pouco acesso ao mercado de crédito, usam cada vez mais a postergação de despesas via restos a pagar como fonte de financiamento, o que tem gerado graves problemas de liquidez.

O trabalho tem três outras seções, além desta introdução. A segunda apresenta a restrição orçamentária dos estados, bem como a metodologia de cálculo dos indicadores fiscais analisados. A terceira faz uma análise comparada dos resultados das 27 unidades da federação, com foco no estado do Rio de Janeiro. A última sintetiza as conclusões.

2. Metodologia

Os governos estaduais, como todos os demais agentes da economia, não podem expandir de maneira arbitrária seus gastos, sendo necessário que existam recursos, próprios ou de terceiros, para custeá-los. Rezende (2001) caracteriza o setor público como sendo um agente econômico que se defronta com uma restrição orçamentária cujo equilíbrio exige uma igualdade entre o fluxo de dispêndios e a entradas de recursos. Caso contrário, haverá excedente (superávit) ou falta (déficit) de recursos. No primeiro caso, o governo acumulará poupança e poderá utilizá-la para fazer investimentos. No segundo, o governo necessitará buscar financiamento, ou seja, aumentará a sua dívida.

A análise das contas públicas subnacionais, contudo, não deve se restringir à evolução da dívida e do déficit, como faz tradicionalmente a análise macroeconômica da política fiscal. Isso porque, a partir do acordo com o Governo Federal, no final da década de 1990, os estados e municípios tiveram sua dívida refinanciada e foram proibidos de emitir dívida mobiliária, ficando, portanto, impedidos de se endividar frente a um déficit orçamentário. Assim, as medidas de déficit "abaixo da linha", construídas na década anterior e divulgadas mensalmente pelo Banco Central, deixaram de ser o melhor termômetro fiscal para estados e municípios.

O resultado fiscal medido pela diferença entre os fluxos de receitas e despesas, conhecido como "acima da linha", permite melhor acompanhamento da situação fiscal dos entes federativos. Outra variável importante a ser considerada são os restos a pagar, pois se tornaram a principal fonte de financiamento não só para os estados, mas também para os municípios. De fato, explicam movimentos de desequilíbrio fiscal que muitas vezes não são revelados pelos indicadores de estoque, como a dívida consolidada. Representam o que podemos chamar de déficit "entre linhas".

Na restrição orçamentária dos governos subnacionais, o fluxo de dispêndios deve ser igual ao de entrada de recursos:

Receitas = Despesa (1)

No caso dos estados, as fontes de financiamento disponíveis são: a) a receita corrente (RC), composta pelas receitas tributárias próprias do estado e pelas transferências da União; b) o endividamento, representado pela variação da dívida (ΔDIV); e c) o artifício da postergação do pagamento de despesas, contabilizado por meio dos Restos a Pagar (RAP).

Substituindo o lado esquerdo da equação (1), temos:

RC + ΔDIV + ΔRAP = Despesas (2)

Pelo lado das despesas, os estados possuem os seguintes comprometimentos: despesas correntes primárias (DC), nas quais se encontram os gastos com pessoal e custeio da máquina; encargos da dívida pública (Amortização e Juros); e investimentos (I). Substituindo essa termos em (2):

RC + ΔDIV + ΔRAP = DC + (Amort + J) + I (3)

Essa é a restrição orçamentária dos estados brasileiros. A equação mostra que a capacidade de investimento de um estado depende da relação entre seu potencial de arrecadação (RC) e seus gastos rígidos (DC + Amort + J), e do comprometimento do orçamento corrente com despesas de exercícios anterio-

res (RAP), bem como da sua capacidade de endividamento. Essa equação servirá como base para as análises apresentadas nas seções seguintes. Especificamente, avaliaremos os cinco indicadores definidos abaixo:

i) Dívida: o indicador consiste na relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL), considerando-se que a LRF determina que os estados não podem adquirir dívida superior a 200% da RCL.

ii) Despesas de Pessoal: para avaliar o efetivo comprometimento das receitas com essas despesas, foram descontadas da Despesa Bruta de Pessoal (despesa com pessoal ativo, inativos e pensionistas e outras com pessoal decorrentes de contratos de terceirização) as receitas previdenciárias (contribuição dos segurados e receitas previdenciárias intraorçamentárias).

iii) Restos a pagar: o indicador considera a disponibilidade de caixa bruta, descontados os restos a pagar processados, ponderada pela Receita Corrente Líquida (RCL). Nessa nota, foram utilizados apenas dados referentes ao Executivo de cada estado. Em último ano de mandato, a LRF proíbe que essa relação seja negativa, ou seja, que o volume de restos a pagar seja superior aos recursos em caixa.

iv) Investimentos: mede a parcela dos investimentos nos orçamentos estaduais, isto é, a relação entre os investimentos e a Receita Corrente Líquida (RCL). Para garantir o crescimento econômico sustentado da economia brasileira e, sobretudo, o fornecimento dos serviços necessários à população, o investimento público é uma chave variável (Ferreira, 1996; Afonso e Junqueira, 2009).

A base de dados utilizada para o cálculo dos indicadores são as estatísticas oficiais declaradas pelos próprios estados e consolidadas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. A LRF, em seu artigo 51, determina que, até 30 de abril de cada ano, os entes devem encaminhar suas contas referentes ao exercício anterior para a STN, que tem sessenta dias para disponibilizá-las ao público. Da mesma forma, também é exigida por lei a divulgação dos relatórios fiscais, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Ambos disponibilizados pela STN e pelas Secretarias da Fazenda de cada estado.

3. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro

3.1. A dívida dos estados e a relação histórica com o Governo Federal

A literatura sobre o histórico de endividamento dos entes subnacionais remete o agravamento da situação fiscal dos estados ao final da década de 1960. A reforma tributária de 1966 resultou na concentração dos impostos na esfera federal e, consequentemente, em menor autonomia tributária aos governos subnacionais. Somou-se a isso o maior acesso ao mercado financeiro,[3] o que permitiu que o endividamento fosse a opção de financiamento frente à menor autonomia tributária, em detrimento de um ajuste das despesas. Os bancos estatais tiveram papel-chave nesse processo, atuando não só na rolagem da dívida, como também na alavancagem de recursos junto aos governos estaduais. Como consequência, na década de 1980, o endividamento dos entes subnacionais tomou proporções insustentáveis.

Em vista desse quadro, a Constituição de 1988 promoveu uma ampla descentralização das receitas em favor das esferas subnacionais. Além disso, em 1989, ocorreu uma tentativa da União de conter a escalada da dívida dos entes subnacionais. A Lei Federal n.º 7.976, de 1989, autorizou o financiamento pela União, com prazo de vinte anos, das dívidas de responsabilidade dos estados, dos municípios e de entidades de sua administração indireta. Contudo, a abrangência da lei não foi suficiente para resolver o problema de endividamento, uma vez que não contemplou o refinanciamento da dívida mobiliária. No caso do Rio de Janeiro, dados da Secretaria de Fazenda do Estado mostram que a dívida mobiliária representava mais da metade da total à época.

Em 1993, Lei Federal n.º 8.727 significou um novo financiamento da dívida junto à União, criando um mecanismo de vinculação dos pagamentos da mesma com a receita e um limite para os encargos. A partir de 1994, na esteira do Plano Real, o governo federal passou a concentrar seus esforços no sentido de impor maior disciplina fiscal aos entes federados. Nesse sentido, diversas foram as mudanças institucionais que influenciaram o comportamento fiscal dos estados, dentre as quais é importante destacar a Lei n.º 9.496/1997 e a Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como LRF.

---

3. Resolução n. 63, de 21 de agosto de 1967.

A Lei n.º 9.496/1997 autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária dos estados e municípios, assim como outras obrigações decorrentes de operações de crédito. Além disso, os bancos estaduais foram privatizados e os estados ficaram proibidos de emitir títulos de dívida, ou seja, foi o fim da emissão de dívida mobiliária por parte dos governos subnacionais. Os contratos de refinanciamento deveriam ser pagos em um prazo de trinta anos, e seriam reajustados por juros compostos, de acordo com o IGP-DI, acrescido de taxa pré-fixada de 6% a 9% ao ano. O programa teve ampla adesão dos governos estaduais, com exceção do Amapá e de Tocantins.

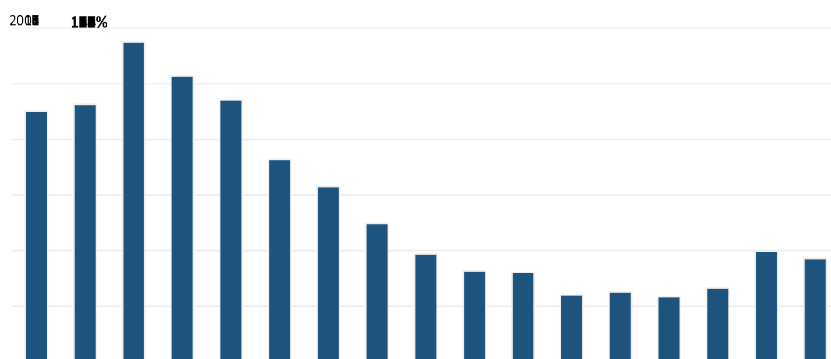
No que tange à forma de pagamento, ficou estabelecido o limite de gastos com juros e amortizações de 12% e de 12,5%, nos anos de 1999 e 2000, respectivamente; e de 13% da Receita Líquida Real (RLR), a partir do ano de 2001. Importante destacar que o valor de cada prestação que excedesse o limite para encargos deveria ser acumulado para pagamento nos meses em que o serviço da dívida refinanciada fosse inferior ao mesmo. Ou seja, se os gastos com juros e amortizações ultrapassassem o limite legal, o resíduo seria acrescido ao estoque da dívida.

A assinatura do contrato de refinanciamento pelas unidades da federação junto à União estava condicionada ao estabelecimento de um Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF). O Programa de Ajuste Fiscal surgiu para determinar metas trienais para os entes, entre as quais o resultado primário e o limite para as despesas com funcionalismo público e para a dívida. A assinatura de um programa de ajuste e a cobrança rigorosa pelo cumprimento das metas passou a ser a principal característica dessa nova etapa de refinanciamento das dívidas subnacionais.

Nos últimos anos, a grande recessão da economia brasileira e a consequente queda expressiva da arrecadação pautaram questionamentos ao acordo firmado na Lei n.º 9.496, de 1997. O resultado foi a Lei n.º 148/2014, que definiu o aumento do prazo de pagamento da dívida por mais vinte anos, reduzindo, assim, o valor das parcelas pagas e trazendo alívio aos caixas. Além disso, houve mudança do indexador, que passou a ser a menor das variações acumuladas entre o IPCA mais 4% a.a. e a taxa Selic, substituindo, assim, os encargos contratuais originais (IGP-DI, acrescido de taxa pré-fixada de 6% a 9% ao ano). Ademais, em junho de 2016, ainda com caixa insuficiente para cumprir suas obrigações, os estados fecharam um acordo com o governo federal e ficaram

sem pagar a dívida por seis meses, além de terem recebido descontos nas parcelas até julho de 2018, quando os pagamentos retornarão ao valor total.

Os dados de endividamento agregado dos estados brasileiros mostram que as medidas tomadas ao longo desses anos conseguiram de fato reduzir o nível da dívida estadual – gráfico 1. Entre 2000 e 2016, a relação dívida-receita recuou 53,0 p.p. O quadro é de fato favorável para a grande maioria dos estados. Das 27 unidades da federação, 22 encerraram 2016 com dívida inferior a 100% RCL, sendo que 14 não chegaram a 50%.

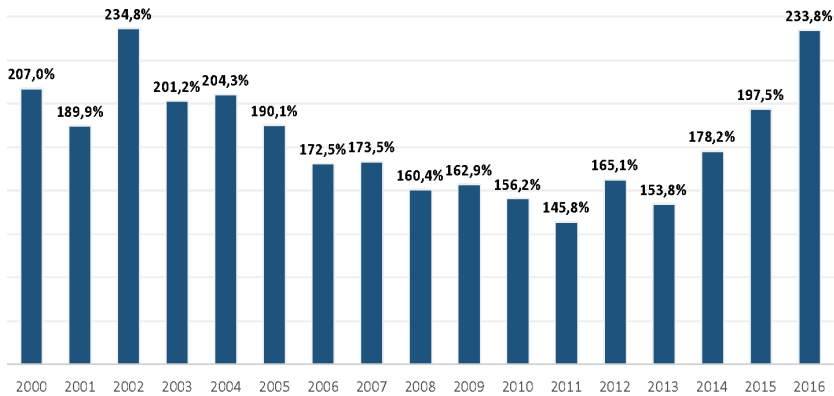
Gráfico 1 – Dívida Consolidada Líquida % RCL agregada dos estados brasileiros

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Na verdade, a dívida se manteve como problema apenas para quatro estados: Rio de Janeiro (232% da Receita Corrente Líquida – RCL), Rio Grande do Sul (213%), Minas Gerais (203%) e São Paulo (175%) – os três primeiros, inclusive, já ultrapassaram o limite de 200% da RCL estabelecido pela LRF. Essa concentração é explicada em grande parte pela forma de pagamento definida na renegociação de 1997, apresentada acima. Para os estados cujos estoques da dívida eram elevados à época, os limites impostos para pagamento de juros e amortização resultaram em elevado acúmulo de resíduos.

O Rio de Janeiro é o estado com a dívida mais alta do país: 234% da RCL. O gráfico 2 mostra a trajetória de endividamento do estado neste milênio. Assim como no agregado dos estados, a dívida fluminense teve trajetória cadente na década de 2000, quando recuou de 234,8%, em 2002, para 145,8% da RCL, em 2011. A partir de então, cresceu de forma acelerada, até que, em 2016,

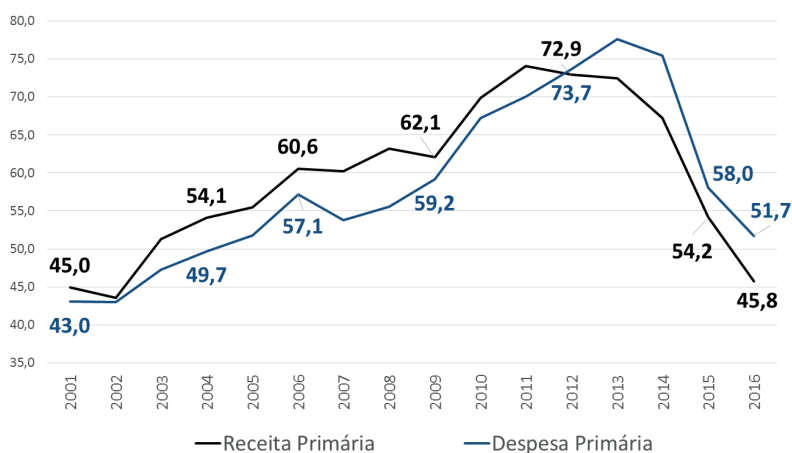
praticamente retornou ao nível de 2002. Em outras palavras, nos últimos quatro anos, a dívida fluminense reverteu praticamente toda a redução observada nos nove anos anteriores.

Gráfico 2 – Dívida Consolidada Líquida % RCL do estado do Rio de Janeiro

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
207,0%	189,9%	234,8%	201,2%	204,3%	190,1%	172,5%	173,5%	160,4%	162,9%	156,2%	145,8%	165,1%	153,8%	178,2%	197,5%	233,8%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

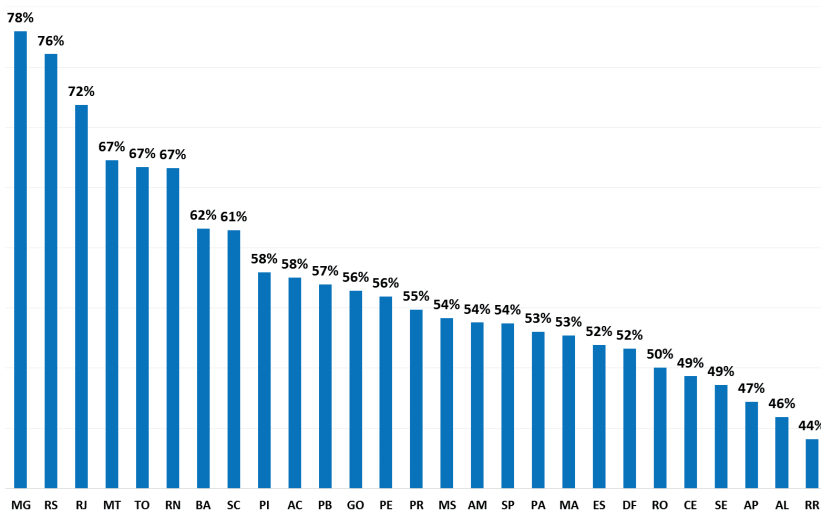
3.2. As contas estaduais nos últimos 16 anos e o caso do Rio de Janeiro

A trajetória explosiva da dívida a partir de 2013 resultou do acúmulo de sucessivos déficits, como mostra o gráfico 3. Há cinco anos, o estado apresenta um orçamento deficitário, os recursos financeiros são insuficientes para cobrir as despesas primárias. Contribuiu para esse cenário a forte queda da atividade que resultou na deterioração da arrecadação – a indústria fluminense acumulou queda de 13,1% entre 2012 e 2016. No mesmo período, a receita primária registrou queda de 37,2%, e, com isso, retornou, em termos reais, ao mesmo nível de 2004. De fato, a queda da receita foi um fator importante, mas não o único para explicar o desequilíbrio fiscal do estado nos últimos anos. Mesmo assim, o ajuste das despesas não foi suficiente para manter o equilíbrio das contas. Aquelas foram reduzidas em 29,9% no período, retornando ao nível registrado em 2009.

Gráfico 3 – Receita e despesa primária – Valores reais (IPCA)

Fonte: Secretaria da Fazenda do estado do Rio de Janeiro. Elaboração própria.

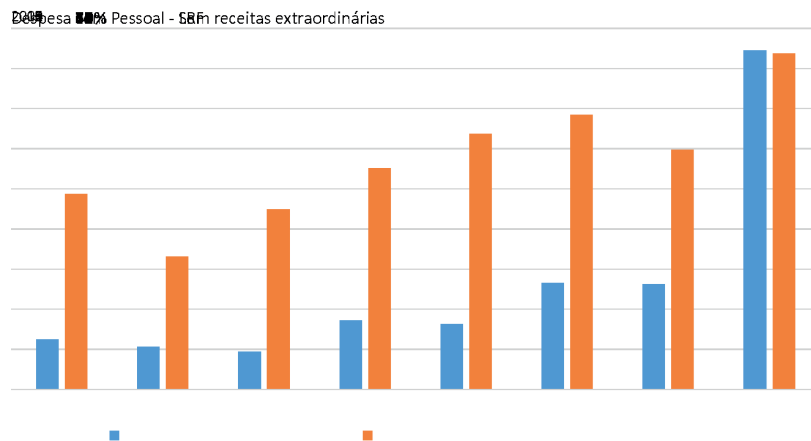
Ao se pesar a conjuntura econômica recessiva e seu consequente efeito negativo sobre a arrecadação tributária, o problema das contas públicas estaduais se mostra estrutural e está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente, despesas de pessoal. Dessa forma, momentos de queda na receita, como o atual, se traduzem em elevados déficits. A verdade é que há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, deixando as contas públicas extremamente expostas à conjuntura econômica.

Essa é uma realidade para a grande maioria dos estados brasileiros. O gráfico 4 apresenta as despesas com pessoal dos estados brasileiros, como proporção da RCL. Em média, esse percentual foi de 57,2% em 2016 – acima, portanto, do limite prudencial definido pela LRF. No topo da lista, estão Minas Gerais, onde as despesas de pessoal comprometeram 78% da RCL, Rio Grande do Sul, com 76%, e Rio de Janeiro, com 72%.

Gráfico 4 – Despesa Líquida com Pessoal % RCL das unidades da federação

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

O conceito aqui utilizado foi o de Despesa Líquida de Pessoal, que considera as despesas brutas com pessoal descontadas apenas as receitas previdenciárias (contribuição do servidor e receitas intraorçamentárias). Dessa forma, é possível apurar o verdadeiro comprometimento do orçamento com despesas de pessoal. Esse conceito difere do apurado por alguns estados, pois não desconta receitas de qualquer outro tipo que não sejam previdenciárias.

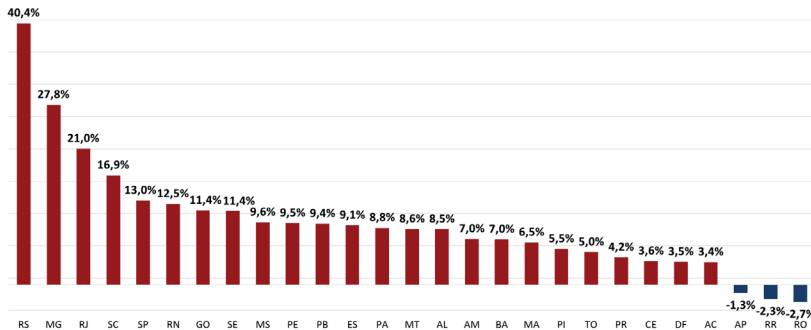
O caso do Rio de Janeiro é emblemático nesse sentido. Durante muitos anos, o estado descontou as receitas de *royalties* das despesas previdenciárias – no ano de 2015, o governo também utilizou R$ 6,4 bilhões em depósitos judiciais para o mesmo fim. Essas receitas, que não são previdenciárias, mascararam o alto comprometimento do orçamento público com despesas de pessoal. Isso explica o grande salto do gasto fluminense em 2016, evidenciado no gráfico 5. Com a brusca redução das receitas de *royalties* e sem a ajuda de depósitos judiciais, as duas metodologias praticamente se igualaram, deixando o estado do Rio de Janeiro muito acima dos 60% da RCL, definido pela LRF como teto para as despesas com funcionalismo.

Gráfico 5 – Despesa Líquida com Pessoal % RCL do estado do Rio de Janeiro

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e SEFAZ/RJ. Elaboração própria.

O financiamento da Previdência Social é um dos grandes desafios às contas públicas, pelo simples fato de o volume de contribuições não fazer frente ao de benefícios. Dados da FIRJAN (2017) mostram que, em 2016, os estados tiveram que aportar R$ 79,5 bilhões em recursos do tesouro para cobrir o déficit financeiro em seus regimes de previdência;[4] 24 estados tiveram que aportar, em média, 11% da RCL para cobrir as despesas com inativos e pensionistas. Conforme o gráfico 6, em apenas três estados a previdência não fechou o ano no vermelho: Rondônia, Roraima e Amapá. No Rio Grande do Sul, 40,4% da RCL foi direcionada para cobertura do déficit da previdência. Este supera 20% da RCL em Minas Gerais (27,8%) e Rio de Janeiro (21,0%). Neste, a trajetória do déficit financeiro da previdência é ascendente – era de 13,7% em 2008; só foi pontualmente interrompida em 2015, quando o governo utilizou de depósitos judiciais para reduzir o rombo previdenciário.

4. De acordo com Caetano (2016), o alto desequilíbrio de curto prazo das previdências estaduais tem como consequência um déficit atuarial dos estados da ordem de R$ 2,4 trilhões (44% do PIB).

Gráfico 6 – Necessidade de Financiamento Previdenciário % RCL do estado do Rio de Janeiro

RS	MG	RJ	SC	SP	RN	GO	SE	MS	PE	PB	ES	PA	MT	AL	AM	BA	MA	PI	TO	PR	CE	DF	AC	AP	RR	RO
40,4%	27,8%	21,0%	16,9%	13,0%	12,5%	11,4%	11,4%	9,6%	9,5%	9,4%	9,1%	8,8%	8,6%	8,5%	7,0%	7,0%	6,5%	5,5%	5,0%	4,2%	3,6%	3,5%	3,4%	-1,3%	-2,3%	-2,7%

Fonte: FIRJAN.

Em uma conjuntura de queda das receitas, a combinação de baixa capacidade de endividamento com elevada rigidez orçamentária fez com que a postergação de despesas via restos a pagar se materializasse como a principal fonte de financiamento dos estados. Souza (2010) chama a atenção para essa prática:

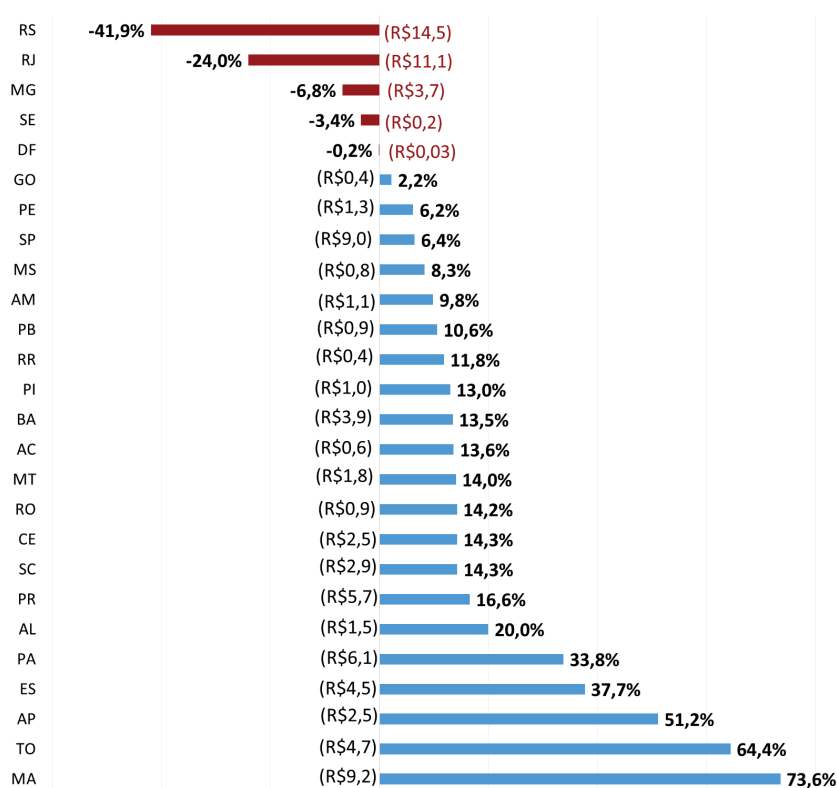
> De acordo com a Contabilidade Pública, os restos a pagar, na sua origem, destinavam-se a ajustar o encerramento do exercício financeiro com a continuidade da administração pública, visto que nem todos os pagamentos de despesas coincidem com o final do exercício e é normal que algumas despesas que dizem respeito a um exercício, fiquem para serem pagas no exercício seguinte. No entanto, as deficiências no planejamento orçamentário fizeram com que esse instrumento fosse mal utilizado, passando a servir como instrumento de rolagem de dívida.

Não por acaso, os três estados que apresentaram as maiores dívidas e os mais elevados gastos de pessoal encerraram 2016 com mais restos a pagar processados do que recursos em caixa,[5] ou seja, fecharam o ano no vermelho. Como mostra o gráfico 7, no Rio Grande do Sul, a diferença entre o volume

---

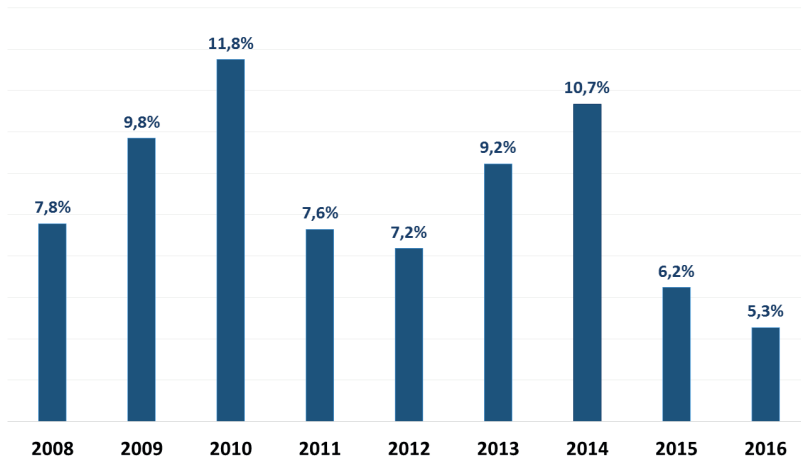
5. A LRF veda a contração de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no último ano de mandato ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. O artigo 42 foi elaborado com intuito de evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício. Posteriormente, a Lei de Crimes Fiscais (2000) caracterizou como delito, punindo com reclusão de um a quatro anos, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do artigo 42. Dados não disponíveis para o estado do Rio Grande do Norte.

de restos a pagar processados e os recursos em caixa deixados em 2016 representou 42% da RCL, foram R$ 14,5 bilhões em despesas postergadas para 2017, sem a devida cobertura. No Rio de Janeiro, R$ 11,1 bilhões, o equivalente a 24% da RCL, enquanto em Minas Gerais, R$ 3,7 bilhões, 7% da RCL. Os outros dois nessa situação, em 2016, foram Sergipe e Distrito Federal.

Gráfico 7 – Disponibilidade de Caixa (R$ Bilhões) % RCL 2016

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Nessa matemática perversa, tem sobrado pouco espaço para os investimentos públicos estaduais, como, por exemplo, obras de infraestrutura e equipamentos destinados à segurança pública. Frente a 2014, ano em que teve início a trajetória cadente da atividade econômica, os estados reduziram os investimentos em R$ 34,8 bilhões, uma queda de 53,4% em termos reais, enquanto a

redução da Receita Corrente Líquida foi de 5,6%. Dessa forma, em 2016, o investimento médio dos estados atingiu o patamar mais baixo dos últimos nove anos, ao alcançar 5,3% da RCL – gráfico 8.

Gráfico 8 – Investimentos RCL (agregado dos estados)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Em um momento de forte retração da atividade, o baixo nível de investimentos é um desafio para a recuperação da economia e, consequentemente, da própria arrecadação de tributos. Como mostra o gráfico 9, apenas três estados investiram mais de 10% da RCL em 2016: Ceará, Piauí e Bahia. O Rio Grande do Sul é o estado que menos investiu no ano passado, apenas 1,8% da sua RCL – desde 2014 este percentual não ultrapassa 2%. Minas Gerais também integra o grupo de estados que investiu menos de 3% da RCL em 2016.

No caso do Rio de Janeiro, há dois anos destinara 16,5% da RCL para investimentos e, em 2016, esse percentual caiu para 5,4%, o menor nível desde 2008. Em termos absolutos, significa uma queda de R$ 6,5 bilhões em investimentos do governo do estado – sozinho, contribuiu com quase 20% da queda total de investimentos nos 27 estados. Como mostra o gráfico 10, o percentual da receita destinada a investimentos está no mesmo nível de 2008. Vale destacar que a Copa e as Olimpíadas foram importantes para manter o nível de investimentos alto no estado, contudo, com o agravamento da crise econômica, o ajuste se fez inevitável a partir de 2015.

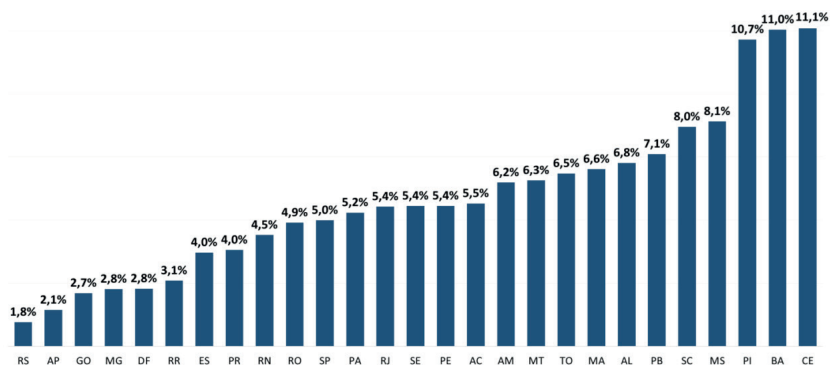
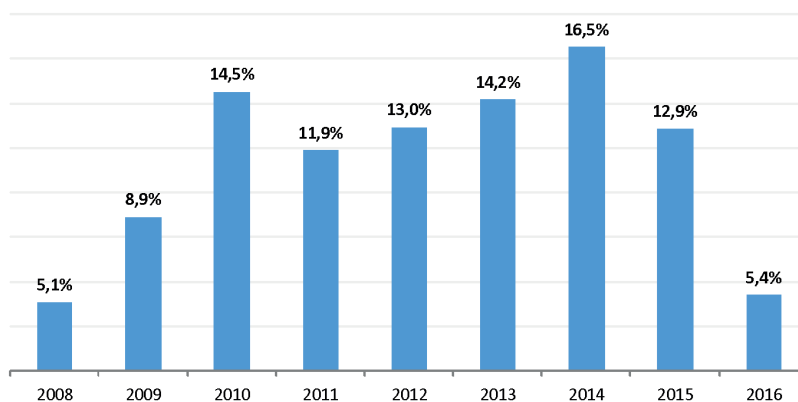
Gráfico 9 – Investimentos (% da RCL) – 2016

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Gráfico 10 – Investimento RCL do estado Rio de Janeiro

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

4. Conclusão

Este capítulo analisou a situação fiscal das 27 unidades da federação brasileira, com foco no Rio de Janeiro. Com efeito, os estados em pior situação fiscal são Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No que diz respeito à dívida, são os únicos acima do limite de 200% da RCL definido pela LRF. O Rio de Janeiro é o estado com a dívida mais alta do país. Como resultado de

sucessivos déficits orçamentários, nos últimos quatro anos, a dívida fluminense reverteu praticamente toda a redução observada nos nove anos anteriores.

Levando-se em conta a conjuntura econômica recessiva e seu consequente efeito negativo sobre a arrecadação tributária, o exame dos indicadores fiscais não deixa dúvidas do caráter estrutural da crise fiscal dos estados. O elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal é uma realidade para a grande maioria, especialmente por conta do grande desequilíbrio previdenciário. Em apenas três estados, a previdência não fechou o ano de 2016 no vermelho. Nos estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, as despesas de pessoal já superam 70% da RCL, percentual muito superior ao teto de 60% definido pela LRF.

A combinação de baixa capacidade de endividamento com elevada rigidez orçamentária fez com que a postergação de despesas via restos a pagar se materializasse como a principal fonte de financiamento dos estados. Não por acaso, os três estados com as maiores dívidas e os mais elevados gastos de pessoal encerraram 2016 com mais restos a pagar processados do que recursos em caixa. Postergaram mais de R$ 29 bilhões de reais para 2017, sem a devida cobertura de caixa.

Nessa matemática perversa, tem sobrado pouco espaço para os investimentos. Frente a 2014, os investimentos dos estados caíram pela metade, atingindo o menor nível dos últimos nove anos. O Rio Grande do Sul foi o estado que menos investiu em 2016, apenas 1,8% da sua RCL; Minas Gerais, menos de 3%. No Rio de Janeiro, os investimentos caíram a um terço do nível de 2014 – sozinho, o estado contribuiu com quase 20% da queda total dos investimentos dos 27 estados no período.

Em vista desse diagnóstico, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF proposto pelo governo federal parece inevitável aos estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. As contrapartidas exigidas pelo acordo atacam muitas das questões apontadas nesse estudo, mas não são suficientes. A sustentabilidade fiscal dos estados depende da reforma da previdência, de um amplo programa de privatizações e concessões, bem como de novas regras fiscais que visem ao equilíbrio orçamentário intertemporal. Caso contrário, em poucos anos o Brasil estará discutindo mais uma renegociação das dívidas subnacionais.

Referências

AFONSO, José e JUNQUEIRA, Gabriel. "Investimento público no Brasil é mais municipal que federal". *Revista de administração municipal*, ano 55, n. 272, pp. 18-25, Rio de Janeiro: IBAM, out.-dez. 2009.

CAETANO, Marcelo. *Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios*. Texto para discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 2195, mai. 2016.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. "Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo". *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, n. 2, ago. 1996.

FIRJAN. "A situação fiscal dos estados brasileiros". *Publicação de Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, abr. 2017.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Ana Cecília. "Restos a pagar: a última fronteira da transparência". *Revista do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro*, 2010.

A crise no estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira

Bruno Leonardo Barth Sobral

1. Introdução

> Há uma variável que não controlamos, que é a retomada da economia. Fizemos cenários muito conservadores. Estamos considerando sair das dificuldades sem projetar uma retomada (Áureo, 2017, n.p.).

Nos últimos anos, o governo do estado do Rio de Janeiro veio passando por uma progressiva deterioração de suas contas. A situação se tornou tão dramática que não apenas o governo se viu impedido de executar plenamente as políticas públicas, como também ficou gravemente insolvente a ponto de sofrer sucessivos arrestos judiciais. O resultado foi a explicitação de uma situação de claro desgoverno, no qual os gestores já tinham perdido a capacidade de planejamento na execução orçamentária. Assim, o rumo da gestão passou a ser guiado pelas tentativas de renegociação de sua dívida somadas às disputas de inúmeros grupos de pressão que foram afetados.

Contudo, a problemática da crise financeira do governo estadual não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas o procedimento adotado dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. No presente capítulo, defende-se que o ajuste fiscal não é um pressuposto. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada.

Além dessa introdução e da conclusão, o texto tem três seções. Na primeira, será feita uma crítica à tese da "contração cíclica expansionista", apontando os riscos que isso traz ao se considerar que ela respalda o acordo com o governo federal. Na segunda, apresentam-se aspectos chaves desse acordo diante de uma síntese das diferentes visões no debate sobre a problemática atual. Na terceira, apresenta as bases fundamentais para um diagnós-

tico crítico, buscando questionar certas generalizações ao se enfatizar as especificidades fluminenses.

2. O mito da contração fiscal expansionista e os riscos para a possibilidade de recuperação econômica

A crise não é uma exceção, um desvio ou uma anomalia. Ela é o resultado esperado da tomada de risco crescente em uma economia capitalista que explicita seu quadro de incerteza. A dinâmica do sistema não se baseia em garantir um ambiente de normalidade por meio de ajustes e retornos a supostos pontos de equilíbrio. Ao contrário, funciona por ondas de otimismo e pessimismo, e, assim, ciclicamente a economia capitalista entra em crise. O problema é que essas ondas não são regulares, os limites e profundidade delas são indeterminados.

Myrdal (1957) tratou isso em sua crítica ao pensamento econômico ortodoxo, defendendo que a economia funciona pelo princípio da "causação cumulativa". Logo, uma decisão autônoma e com capacidade indutora gera um mecanismo de propagação em um mesmo sentido concentrando força e poder de arrasto. Portanto, segundo essa interpretação, a economia não seria composta de um conjunto de automatismos articulados capazes de definir fundamentos (e, logo, boas práticas) de acordo com alguma noção de equilíbrio. Em vez de cada ação corresponder a uma reação que tende a provocar ajustamentos lógicos, o conjunto de ações tem potência assimétrica e disparidade de força cumulativa.

Assim, a economia tende a ser composta de decisões com alguma posição dominante capaz de provocar reações em cadeia difíceis de ser revertidas, logo, uma dinâmica desequilibrada. Isso não é visto como uma anomalia a ser corrigida, trata-se de algo inexorável enquanto ponto de partida de mudanças estruturais recorrentes na organização dos mercados, o que define sentido à sua trajetória de longo prazo.

Da mesma forma, Hirschman (1961) destacou que a eficiência não é um pressuposto que antecede o processo decisório. Ao contrário, ela emerge em uma dinâmica que foi capaz de perseverar a ponto de não se abater com as eventuais tensões conjunturais e desajustes intrínsecos à reestruturação do tecido econômico. Logo, é um resultado histórico de ações planejadas capazes de romper inércias na organização anterior dos mercados e redefini-los sob sua

orientação e interesses estratégicos. Ou seja, a eficiência é vista em uma noção dinâmica que reflete a capacidade política de recriar os mercados. Com isso, o autor destaca a importância da relação entre a eficácia de decisões e uma reorganização de mercados marcada pelo desenvolvimento de um sistema de encadeamentos. Quanto mais foco na criação de maior complexidade e sinergia dentro desse sistema integrado, maior o poder de irradiação e sustentação de sequência de decisões estruturantes.

Rompendo com o individualismo metodológico, as decisões podem ser consideradas como não existindo de forma isolada, mas sistêmica. Vistas em conjunto, elas podem ser incompatíveis umas com as outras, dependendo de um arcabouço institucional e conjuntos de políticas indutoras que permitam algum grau de coordenação política. Em vez de uma discussão de racionalidade pura, trata-se mais diretamente de estruturas de dominação e poder que definem uma lógica hierarquizada que identifica incompatibilidades e se antecipa empregando formas de mediação e rearticulação da cadeia decisória.

No momento de crise, a economia está dentro de uma onda de pessimismo imensurável que explicita os problemas de coordenação e a fragilidade do sistema de encadeamentos. Nesse cenário, o racional para os agentes individuais é não gastar ("poupar"). Contraditoriamente, não o seria para a sociedade, porque a retração econômica se torna generalizada e brutal se todos tiverem esse comportamento. De toda forma, significa um processo cumulativo de queda da renda agregada: quedas de receitas induzem novas reduções de gasto, e estas induzem novas quedas de receita – ou seja, é um movimento de "bola de neve". Por essa razão, a discussão do ajuste fiscal precisa estar inserida em uma discussão de como sair desse ciclo vicioso cumulativo: uma grave retração econômica porque os agentes individuais, mesmo que não combinando explicitamente, decidem evitar gastar ao mesmo tempo.

Isso diverge da busca pelo ajuste fiscal como pré-condição para a recuperação, em particular, baseada na tese da "contração fiscal expansionista". Essa tese ganhou maior expressão à medida que encontrou base em relativo ceticismo com o potencial de políticas fiscais anticíclicas (Perotti, 2002; Mountford e Uhlig, 2005; Hall, 2009). Seu pressuposto é que cabe ao governo focar na sustentabilidade de seu endividamento e assumir regras fiscais que limitem sua discricionariedade junto a um programa duro de cortes de despesas, deixando para a política monetária o papel de regular a demanda efetiva. Giavazzi e Pagano (1990) e Alesina e Perotti (1995) defenderam que caberia ao go-

verno sinalizar que está fazendo seu "dever de casa", abrindo-se espaço para os agentes privados reagirem e retomarem seus negócios, porque, supostamente, isso geraria efeitos positivos sobre as expectativas e favoreceria a redução da taxa de juros.

Todavia, estudos mais recentes refutam que o déficit público tende a ser superado sem qualquer política fiscal anticíclica voltada para combater a continuada queda de renda agregada, o que leva também a uma queda de arrecadação tributária. Destaca-se o artigo de Blanchard, Dell'Ariccia e Mauro (2010), por estar no seio de um debate crítico dentro do próprio FMI. É claro que essa abertura para questionamentos não levaram a uma revisão profunda dentro do paradigma ortodoxo, muitas vezes sendo tratada como uma concessão a um período de excepcionalidade (Romer, 2012; De Long e Summers, 2012). De toda forma, a evidência empírica a partir da pesquisa de Islam e Chowdhury (2012) reconheceu que, em 120 casos analisados, apenas em 27 houve contração fiscal e redinamização econômica, geralmente em razão de estar acompanhada de fatores externos.

Não se deve ignorar que a arrecadação pública é pró-cíclica, ou seja, em momento de crise a arrecadação diminui. O problema é que esse momento se trata exatamente do aumento da importância do gasto público. Ao se tomar o ajuste fiscal como pré-condição, geralmente combinam-se os cortes de gastos públicos e agravamento do quadro recessivo, acarretando em novas recomendações de cortes. Ou seja, o problema vira uma "bola de neve" na qual se exige maior severidade contracionista do poder público com novos e maiores cortes. Chega-se ao ponto de não ter mais de onde cortar de forma significativa e sem prejuízos à normalidade operacional dos programas e instituições públicas. Nessa situação limite, torna-se explícito que, ao invés de ganhos de eficiência, evidencia-se a piora na qualidade das políticas públicas com prejuízos graves à população atendida (fato ocorrido no caso fluminense).

Por isso, é importante ter cuidado para não se resumir a um viés ideológico que parta de uma visão generalista de um Estado "perdulário", no qual seria defensável que ganhos de eficiência sempre são possíveis focando na redução de seu tamanho. Blanchard e Leigh (2013) alertam que erros em processos de ajustes fiscais estavam correlacionados à subestimação do papel do gasto público. Afinal, se os agentes privados não gastarem coletivamente, tende a haver queda de renda agregada, ainda que ocorra o efeito expectacional positivo do ajuste fiscal. Os agentes privados, a partir de suas expectativas, podem aumen-

tar a confiança, mas eles não gastam se a economia não apresentar sinais significativos de melhora. Aliás, é o que transcorreu recentemente no cenário nacional brasileiro: um descolamento entre a trajetória de confiança e a evolução do PIB e seus diversos componentes na economia real.

Evitar isso depende da análise do gasto público segundo seu efeito multiplicador, ou seja, na dinâmica econômica pode ser mais que proporcional, em particular, em um cenário recessivo. No agregado, o efeito não é apenas daquela decisão autônoma de gasto, mas induz diretamente o gasto de outros agentes como uma reação em cadeia. E vice-versa, se ele deixa de gastar, há uma retração amplificada ao inibir os gastos de outros agentes dependentes desse estímulo.

No meio de uma recessão, o efeito expectacional de um ajuste fiscal não tende necessariamente a ser positivo a ponto de neutralizar os efeitos contracionistas via multiplicador. Ou seja, a recessão pode se alongar e até se aprofundar. Pires (2017) ponderou que uma contração fiscal tende a algum sucesso quando a economia possui válvulas de escape para alternativas de crescimento, por exemplo, expansão do setor externo ou política monetária expansionista. O mesmo autor alertou que o ativismo fiscal tem limites diante do nível da dívida pública e os efeitos que produz nos prêmios de risco e no grau de volatilidade característico de economias periféricas. Todavia, ele também apontou que os multiplicadores de gastos públicos não são inexpressivos, dependendo das condições da economia, em especial, em situações de grave capacidade ociosa, como a brasileira.

O trabalho de Orair, Siqueira e Gobetti (2016) calculou os impactos desses multiplicadores por diferentes classes de gasto e fases do ciclo econômico recente no país. Conforme tabela 1, em uma recessão, torna-se importante não só sustentar gastos em investimentos (ativos fixos), como a literatura usualmente afirmava, mas também os gastos com pessoal e benefícios sociais, o que se evidenciou em um efeito expressivo. Ao contrário, nessa fase, incentivos fiscais (subsídios) e demais despesas oferecem baixa resposta. Cabe observar que, no período recente, o governo fluminense buscou se "financiar" exatamente reduzindo esses repasses para fornecedores, beneficiários de programas sociais e servidores, e isso teve um forte componente recessivo.

Tabela 1 – Efeito agregado dos multiplicadores fiscais segundo classes de despesas[1]

	Ativos fixos	**Benefícios sociais**	**Gasto de pessoal**	**Subsídios**	**Demais despesas**
Linear	1,0414	0,8416	0,6055	1,5013	0,2476
Expansão	0,1623	0,1536	0	4,7338	1,389
Recessão	1,6806	1,5065	1,3265	0,5972	0,2637

Fonte: Orair, Siqueira e Gobetti, 2016.

Para discutir o ajuste público dentro de uma perspectiva do que é mais importante para a recuperação econômica, é preciso esclarecer dois aspectos centrais. Primeiro, é mais improvável que o ajuste seja plenamente exitoso enquanto a economia estiver em recessão (dado comportamento pró-cíclico da arrecadação já mencionado). Segundo, a decisão de cortes não deve ser naquelas áreas que amplifiquem a retração econômica, dado efeito multiplicador: investimento, benefícios sociais e, inclusive, despesa com pessoal (em particular, em situações de demanda deprimida nas quais haveria pouca propensão a poupar). Cortes nessas áreas tendem a aumentar a recessão, ou seja, o problema do ajuste fiscal pode virar uma “bola de neve”.

Nesse sentido, o suposto “remédio” corre risco de virar “veneno”, ou seja, o ajuste pode contribuir não só para o quadro recessivo, mas também com o risco crescente do próprio Estado ser desestruturado à beira do caos social: agravamento do quadro de miséria e insegurança mais evidentes, desemprego em massa, maior mortalidade por piora nos serviços médicos e na assistência social, não cumprimento de metas educacionais etc.

Enfrentar isso exige que o ajuste fiscal seja tratado no contexto mais geral da importância estratégica da atuação do Estado, senão acabará por enfraquecê-lo em suas funções fundamentais. Cortes podem ser importantes em termos da eficácia do gasto, mas não para ser a principal saída de uma crise financeira. Por isso, é preciso cautela, um ajuste mais gradual e estrutural para fortalecer o papel do Estado em vez de cortes descoordenados na boca de um caixa vazio.

Ao se deparar com a necessidade de um ajuste fiscal, a distribuição do ônus deve se basear nos efeitos sobre o poder de compra do Estado e da população,

1. Para R$ 1,00 de aumento no gasto público.

sendo fundamental um debate sobre o custo social de cada medida. Isso não se justifica apenas por um viés humanístico ou de justiça, mas também pode se tornar mais difícil o esforço de recuperação econômica. Especificamente, classes com maior propensão a gastar e o poder de compra do Estado não deveriam ser atingidos fortemente, pois garantem maior circulação de renda em uma cadeia de atividades que dependem de sua demanda corrente.

3. Aspectos-chave do acordo com o governo federal diante das diferentes visões no debate sobre a problemática atual

Um pacote de ajuste fiscal deve ser discutido seriamente, dentro do contexto da problemática específica regional que está inserido. Antes de um debate ideológico sobre reduzir o tamanho do Estado, o desafio é discutir uma forma de evitar a falta de financiamento para o seu papel estruturante sobre a economia. Em particular, isso se refere a uma discussão de natureza federativa, enquanto a coordenação de diversas instâncias de poder com autonomias relativas e uma diversidade de perfis socioeconômicos regionais. Portanto, refere-se a um problema de tomada de decisões em uma situação que explicita problemas de coordenação política e fragilidade do sistema de encadeamentos.

Essa interpretação remete à discussão de Keynes (2002) no seu livro clássico *Consequências econômicas da paz*. Não seria exagero considerar que ele sustentou uma visão federativa de Europa nessa obra, logo, antes das discussões de formação de um bloco regional (o que só viria a ocorrer no pós Segunda Guerra Mundial). Isso porque permitiu compreender a importância de se estabelecer compromissos mútuos de cooperação inter-regional e desenvolvimento territorial integrado.

Não se trata de um estudo teórico, e sim uma obra baseada em sua experiência política como membro da equipe britânica de negociação do Tratado de Versalhes (embora, indignado com o resultado, afastou-se das negociações antes que o texto fosse assinado). Diante do debate sobre a mensuração e distribuição das reparações após a Primeira Guerra Mundial, o autor analisou o problema da dívida como instrumento de poder e dominação. É notória sua observação sobre a opção por uma “paz cartaginesa”, na qual se optou pelo enfraquecimento permanente do país derrotado, logo, as condições atribuídas à Alemanha eram inviáveis economicamente. Isso não só sustentou o clima de tensões políticas e as opções cada vez mais radicais de revanchismo diante

de um quadro de humilhações e drama social, bem como manteve a Europa como um todo incapaz de uma recuperação econômica definitiva.

Em especial, a obra demonstrou que a administração da dívida envolve questões muito mais profundas que a mera preocupação com o reequilíbrio das contas públicas. A dívida pode se tornar impagável e servir para a imposição de cláusulas lesivas, enquanto estratégia de servidão financeira a partir da subordinação política e da expropriação econômica. Nesses termos, antes de um quadro de desequilíbrios contábeis, é preciso atenção ao de poder entre os envolvidos.

Por isso, Keynes alertou que existem dois critérios em discussão: a busca de disciplina fiscal máxima e mais voltada a priorizar os compromissos com o pagamento da dívida, ou evitar que a existência desta fosse um grave problema político que continuasse a ameaçar a estabilidade social e o reordenamento econômico de todos os envolvidos. A princípio, o primeiro critério pode ser mais vantajoso ao solidarizar perdas e impor a transferência de seus custos aos mais "desfinanciados" e com menor poder de barganha, porém, dinamicamente, uma carga exagerada de compensações pode sustentar hostilidades e ter um efeito sistêmico indesejável, no qual se realimentam tensões políticas e recessão econômica ampliada. Chamando atenção para o segundo critério, o objetivo fundamental é não dissociar os problemas estruturais ligados ao padrão de desenvolvimento e dos efeitos sobre o desempenho econômico agregado.

Inversamente, o acordo do governo do estado do Rio de Janeiro com o federal não leva em consideração essas relevantes considerações. Opta por admitir uma "moral de tesouraria" com claro viés punitivo, para que o caso fluminense sirva de exemplo e laboratório para os demais entes subnacionais. Por isso, em vez de ênfase nas especificidades do caso estadual e de seu contexto histórico, explora generalidades que melhor servem para resumi-lo a um quadro de irresponsabilidade fiscal.

Todavia, a questão é bem mais complexa que o discurso oficial sustenta. O nó do problema é que as gestões de estados e municípios estão impedidas legalmente de se autofinanciarem, ao contrário da federal. Logo, a União tem um poder não facultado aos demais entes da federação, algo decisivo em um momento de severa crise e conflito distributivo emergente. Diante disso, existem duas opções a seguir: 1) a União assumir a coordenação federativa e refazer um rearranjo desse pacto, o que demanda visão estratégica do interesse nacional e empenho de orçamento federal; ou 2) impor-se sanções e contraparti-

das severas às gestões subnacionais prejudicadas em troca de maiores haveres e obrigações renegociadas com endividamento crescente. Até o momento, a segunda opção é aquela que está avançando.

É importante esclarecer que não se trata do pleito de um estado, dado que deixa em aberto toda uma problemática a respeito da lógica assimétrica de tomada de decisão na federação. Cabe se indagar porque uns entes mantêm suas estruturas de gasto e outros se veem impedidos, ficando "desfinanciados" e vulneráveis à imposição de cláusulas lesivas. Torna-se evidente que o que os diferencia não é simplesmente ter ou não responsabilidade fiscal, e sim poder segundo certo ordenamento federativo. Assiste-se a mais uma rodada de centralismo do ponto de vista tributário e financeiro que supera aquela que marcou a renegociação das dívidas dos entes subnacionais no final da década de 1990 e, até o momento, arrasta passivos consideráveis. Assis (2017) enfatizou como essa forma de administração das dívidas continua a ser um instrumento de poder e dominação em cerco de impossibilidades armadas por tramites político-jurídicos. Da mesma forma, nota recente do Conselho Federal de Economia (2017) chama atenção para a essência federativa da atual crise financeira dos estados e municípios, cujo caso fluminense é o mais notório.

Portanto, a orientação contida no acordo federal oculta o desequilíbrio estrutural entre as funções atribuídas aos entes federativos e suas respectivas fontes de financiamento, e tende a realimentar tensões políticas e recessão econômica ampliada graças a não articulação a qualquer plano de desenvolvimento nacional. Apenas se está flexibilizando algumas condições da União como credora financeira, exigindo cortes de despesas mais severos e autorizando o governo estadual a antecipar receitas em troca de vender patrimônio e se endividar em uma situação fiscal mais arriscada. Sem alterar a estrutura de endividamento ou fortalecer as estaduais de planejamento econômico, revela-se o respaldo a um caso de "chantagem institucional", porque, caso contrário, a justiça autorizaria mais arrestos e bloqueios nas contas fluminenses sem questionar os graves efeitos socioeconômicos.

Quando se faz um diagnóstico, é fundamental separar a raiz do problema (vulnerabilidades latentes) dos fatores desencadeadores (agravamentos conjunturais). Os defensores do acordo federal apontam que a crise econômica nacional foi apenas um fator secundário que acelerou a evidência de um problema de gestão estadual: uma "gastança" com folha de pagamento que leva a um cumulativo descompasso entre receitas e despesas. Desse modo, seu pon-

to principal é a crítica ao que chamam de "rigidez orçamentária" em uma série de despesas obrigatórias que reduz os graus de liberdade para o ajuste fiscal.

Vescovi, antes de assumir o cargo da Secretaria do Tesouro Nacional e ficar responsável pela coordenação da equipe de técnicos sobre o acordo com o governo fluminense, já defendia que:

> A tendência é novamente desconsiderar que os enormes prejuízos recaem na parcela mais vulnerável da população, que não pode barganhar cargos públicos nem benesses, não é protegida pela estabilidade no emprego, não pertence a nenhuma corporação e não é suportada por contribuições compulsórias. Sempre os mais pobres pagam a conta do desequilíbrio fiscal com mais desemprego, ausência de educação de qualidade, hospitais deficientes e segurança precária (Vescovi e Costa, 2016).

É clara a visão tecnocrática sob tal orientação que transparece seu viés ideológico em uma entrevista recente que sentenciou que: "o reequilíbrio fiscal do Rio somente será obtido mediante uma redução do tamanho do Estado" (Vescovi, 2017, p. 16). Essa visão não contempla que uma economia capitalista moderna não baseia sua capacidade de financiamento em atos de poupança, mas em um mecanismo de adiantamento de recursos. Desconsidera-se o caráter residual da poupança variável e aposta na possibilidade de a administração pública estadual economizar em um cenário de grave deterioração das receitas. Em termos práticos, ignora que esse ato subtrai da economia e reserva isso como uma riqueza não produtiva.

Inversamente, Barbosa (2017) alertou que o ajuste do resultado primário deve ser distribuído no tempo para evitar que a política fiscal seja uma fonte de instabilidade macroeconômica. Em períodos de redução do nível de atividade, o resultado primário deve absorver a maior parte da queda de receita para evitar cortes excessivos de despesa que afundem a economia ainda mais.

No geral, opositores ao acordo tendem a apontar que o problema não está centralmente no lado da despesa, mas no das receitas. Uma interpretação corrente advoga que o problema de receita se dá principalmente por isenções fiscais. Assim, curiosamente, adota-se uma dimensão estratégica semelhante à visão dos defensores do acordo: a raiz está na gestão estadual. A diferença é que seria por renúncia à receita e não por uma suposta "gastança" irresponsável. Dessa forma, também semelhante com a visão dos defensores do pacote, a cri-

se econômica nacional é equivocadamente mencionada como um aspecto conjuntural apenas, logo, um fator secundário pouco enfatizado.

Caso se considere que esses são os dois polos opostos do debate, há então um "ponto cego" de convergência: a opção intencional por não nacionalizar a crise no estado do Rio de Janeiro, o que deixa transparecer os respectivos projetos de poder. Um projeto é ligado a uma "moral técnica" que eleva a Lei de Responsabilidade Fiscal a uma cláusula pétrea acima dos próprios valores constitucionais, de modo que será a Constituição brasileira que terá de se adaptar a suas determinações. Nessa via, despolitiza-se uma série de questões que poderiam estimular aspirações sociais mais profundas, logo, incompatíveis com gestões "blindadas" ao apelo popular (é notório a forma como recorrentemente se confunde democracia com demagogia ou populismo).

Outro projeto é ligado a uma "moral social" que parte de uma crítica ao sistema capitalista, mirando idealizar espaços de utopia, de modo que não avança sobre formas efetivas de comandá-lo sob grandes blocos de capitais nacionais e complexos regionais integrados em um sistema territorial de produção. Dessa forma, esses oposicionistas visam tratar o problema descolado de sua essência econômica, enquanto interesse nacional e visão estratégica de longo prazo. Nessa linha, a isenção fiscal não é discutida como uma política econômica, e sim como mero "véu" de uma corrupção sistêmica. Assim, tratam o problema como combustível da própria disputa político-partidária no nível estadual, logo, não vocalizando e liderando um pleito pluripartidário a respeito da defesa de interesses regionais do Rio.

Contudo, o debate pode ir além dessas duas interpretações. Isso porque o cerne da questão não se resume à disputa por qual moralidade escolher: a técnica ou a social. Isso porque a crise econômica nacional está longe de ser só um fator secundário. E se ela é algo central, então a no Rio tem que ser nacionalizada urgentemente para, a partir disso, enfrentar suas especificidades fundamentais.

Em vez de meros casos de "gastança" ou renúncia, a raiz do problema é mais complexa e está atrelada às características do padrão de desenvolvimento e à sua debilidade produtiva estadual. Sobral (2013 e 2017) caracterizou esta como um quadro de "estrutura produtiva oca", e, entre seus determinantes, impede que as receitas públicas tenham outro comportamento (inclusive, reduzir a dependência das rendas do petróleo e gás). Sendo assim, é essa debilidade que causa uma grave recessão com efeitos desproporcionais sobre a re-

gião. Uma crítica mais adequada às isenções fiscais seria investigar até onde combateram o agravamento desse problema estrutural. Criticar isenções sem focar na avaliação da desindustrialização não contempla a essência do debate que cerca a questão. Portanto, isenções é um problema para ser tratado rigorosamente no debate sobre a qualidade da política industrial.

O equívoco mais retumbante para uma visão progressista seria achar que a melhor política industrial é não ter uma, ou, traduzindo para o caso específico, que a melhor política de incentivos fiscais é não tê-la. Uma significativa redução de isenções exige superar a "guerra fiscal", um debate importantíssimo, mas que envolve uma reordenação do pacto federativo, logo, um tratamento nacional e nunca isoladamente na escala estadual. No mais, melhores encaminhamentos da questão na escala estadual se voltariam a uma discussão de como resgatar e atualizar uma estrutura permanente de planejamento integrado e planificação setorial.

Ao criticar a superestimação dada aos incentivos, não significa a ausência de problemas de gestão estadual. Ao contrário, o agravamento das condições se evidencia muito mais por uma exposição a um endividamento temerário e a forma pouco contundente que lida com disputas financeiras no cenário nacional: seja com a pouca recuperação da dívida ativa de empresas, seja com a não priorização de reparações a exigir do governo federal (exemplo: Lei Kandir, defasagem no valor de royalties etc.). Soma-se a forma que mistificou o problema da previdência, isentando suas responsabilidades como mostrou relatório do TCE-RJ (2017). Em particular, ocultam-se descapitalizações realizadas, antecipações desastradas de receitas e ausência de um plano de amortização que considerasse o custo de transição na fase atual de vigência de dois modelos organizacionais.

É preciso ter claro que o dinheiro de corrupção já apurado não "fecha a conta" do rombo total das finanças públicas. Por essa razão, apela-se à hipótese heroica de que a maior parte das isenções também é corrupção . Contudo, as cifras alardeadas de incentivos estão sob forte controvérsia que variam em um intervalo enorme entre levantamentos do TCE-RJ e do governo estadual (para uma análise baseada no levantamento do TCE-RJ, ver artigo do Observatório de Benefícios - 2016), grupos compostos por auditores fiscais da SEFAZ-RJ.

Segundo SEDEIS-RJ (2016), a controvérsia se deu pelo uso da Base Autodeclarada de Incentivos Fiscais (BADIF) que não desconta o Montante Neutro de Incentivos Fiscais (MONIF), que equivaleria a 74% do total. Em sua

visão, isso não impacta as receitas públicas por serem valores compensados ao longo da cadeia produtiva ou por se tratarem de transferência de máquinas entre estabelecimentos da mesma empresa. Ademais, mesmo no restante, chamado de Valor Apurado de Incentivos Fiscais (VAPIF), 58% são incentivos definidos por políticas do governo federal e concedidos nacionalmente pelo CONFAZ, logo, apenas 11% do BADIF seria fruto de atos do governo estadual. Mesmo que as maiores cifras estivessem corretas, o que é improvável pelas deduções não contabilizadas, um processo de recuperação desse dinheiro teria que ser mediado pelos seus impactos sobre as decisões de investir e de produzir para não agravar a situação de uma economia regional já em frangalhos.

Desse modo, saídas da crise financeira atual dependem não só de maior mobilização reivindicatória, mas de diagnósticos com sentido mais prático para o enfrentamento do cerne do problema. É fundamental nacionalizar a crise no estado do Rio de Janeiro e cobrar as responsabilidades do governo federal. Afinal, a União possui meios para resolver os efeitos da crise nacional que ela infligiu aos estados e municípios com seus erros de política econômica, explicitando as debilidades estruturais destes últimos.

É falacioso o argumento de que o aporte de recursos do orçamento federal na economia fluminense deseja "quebrar" o Brasil, impedindo o ajuste fiscal federal (ou pior, ser inflacionista). Cabe assinalar que a União montou um novo Refis que permite perdoar dívidas empresariais de R$ 543 bilhões, o que equivale a mais de 2,6 vezes o orçamento do estado do São Paulo, o mais rico da federação. Logo, o problema não é dominar aritmética nem ser irresponsável, mas que o governo federal compreenda a profundidade da crise no estado e descubra que recuperá-lo teria um efeito nacional muito maior que um *lobby* empresarial difuso sem nenhuma previsibilidade de consequência multiplicadora em termos de gasto e redinamização econômica.

Portanto, não se precisa de nenhuma solução fiscal irresponsável para socorrer o Rio de Janeiro, bastando um espírito republicano e coordenação federativa de um plano de recuperação nacional (o que sairia bem mais barato que um Refis). Sobre esse ponto, ganha pertinência comparar a situação do Rio de Janeiro com o que transcorre na peça *O mercador de Veneza,* de Shakespeare (2005). Nessa peça, o usurário Shylock exige cobrar uma letra que permite cortar uma libra de carne do fiador da dívida. Para justificar o absurdo, agarra-se à lei que exige respeito aos contratos e ameaça que, se não for respeitada a

cobrança, todo o sistema legal e de negócios de Veneza estaria sob insegurança jurídica. Com a apelação da clemência e irresoluto, ele rebate que só exige a lei e que é seu de direito aquilo contido no texto. O revés ocorre quando o juiz chamado reconhece seu direito a um pedaço de carne pela dívida, porém, nada no trato firmado o autoriza a sangrar. Se não, estaria atentando contra a vida de um cidadão e a mesma lei se viraria contra ele.

Shakespeare assim discute do que se trata a justiça que concebe um direito desde que este seja ponderado pelos riscos que impõe a outros direitos assegurados. E mais, que o direito à vida é superior a qualquer direito financeiro que o ponha em risco. Há uma frase central do juiz se referindo ao usurário: "reclamaste justiça; fica certo de que terás justiça, talvez mais do que desejaras" (Shakespeare, 2005, pp. 136-7).

Voltando à situação fluminense, as remunerações dos servidores estaduais, de beneficiários de programas sociais não atendidos adequadamente e das empresas fornecedoras se tornaram fiadores da dívida estadual indiretamente. O governo federal age como a personagem *Shylock* ao cobrar sua dívida, pois a lei lhe autoriza, mesmo que isso signifique "cortar na carne" e pôr em risco condições de manutenção dos fiadores envolvidos. Diante disso, o que se pode avaliar é o caso de, por vias políticas e jurídicas, fazer justiça mais do que o governo federal imagina.

Atualmente, a dívida estadual é de cerca de R$ 107 bilhões, sendo que R$ 73,6 bilhões diretamente com a União. Os principais itens são associados aos acordos de renegociação da dívida do final da década de 1990, e repara-se que até hoje não foram quitados, embora o saldo atual (o que falta pagar e não tudo que já foi pago) signifique mais que o triplo do valor contratado. Em valores de janeiro, isso garante à União uma receita de R$ 127,7 milhões.

De fato, é permitido pela lei a cobrança por parte da União, porém, o mesmo governo estadual é credor de uma dívida ativa que se refere a impostos não pagos de diversas empresas. Reunindo-se o que é devido, essa dívida ativa empresarial está em torno de R$ 69 bilhões, valor muito próximo à dívida do estado do Rio com a União (lembrando, R$ 73,6 bilhões). Boa parte dela é considerada impagável, sendo que a taxa de recuperação é bem baixa, pois depende do sistema jurídico, o mesmo que garante o direito da União.

Segundo dados da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, as duas empresas com maior volume de dívida ativa são estatais federais: Petrobrás (R$ 4,4 bilhões) e Correios (R$ 1,6 bilhões). Sendo o governo federal acionista ma-

joritário delas, poderia ser questionado. Outro detalhe é que a dívida ativa de empresas do ramo de petróleo e gás está em torno de R$ 8 bilhões (incluindo Petrobrás). Contudo, é o mesmo setor que pressiona a ANP para retardar a atualização da tabela dos valores a serem pagos de *royalties* e participações especiais ao governo do Rio. Isso gera anualmente uma perda estimada de R$ 2 bilhões, fora valores retroativos a serem exigidos. Não há controvérsia, bastaria que se cumprisse a lei.

Existem outros pontos a serem discutidos, como reparações pela Lei Kandir, bem como retomar o debate sobre a não cobrança das perdas pelo ICMS do petróleo na origem. Toda a questão ignorada pelo governo federal, que anseia por cobrar sua dívida, e o estadual se respalda no discurso de que o servidor estadual e a sociedade em geral precisam fazer "sacrifícios".

É inegável que a justiça precisa cumprir a lei. Portanto, cabe discutir os valores que são fundamentais e refletem sabedoria política na sua defesa, ampliando o horizonte do possível. Para uma visão similar à da personagem Shylock, basta a retórica de uma "moral de tesouraria" a respeitar os compromissos de dívida. Contudo, cabe indagar qual direito é soberano diante de uma tensão federativa explícita entre entes governamentais e um conflito distributivo que pesa em favor de certos grupos de interesses de forma acrítica.

4. Bases para um diagnóstico crítico à visão contida no acordo federal a partir da ênfase nas especificidades fluminenses

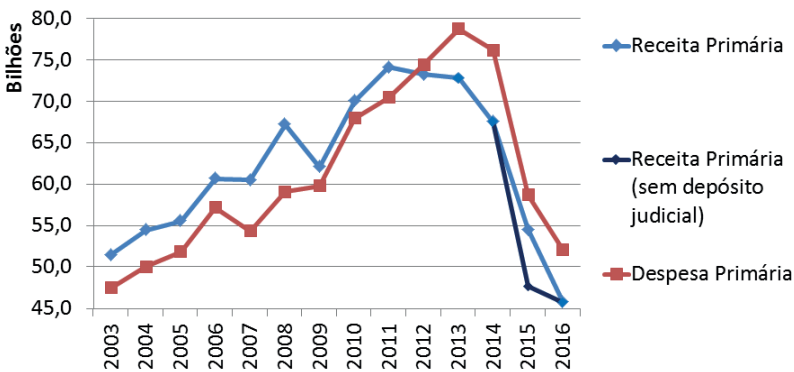
A ênfase da crítica ao acordo deveria estar em um problema de debilidade produtiva que foi explicitado por um cenário de enorme tensão federativa, o que agravou os efeitos da exposição governamental a um endividamento temerário. Qualquer outra condução, mesmo que se oponha ao acordo federal, não oferecerá condições objetivas de reorientá-lo sem antes modificar a dimensão estratégica do diagnóstico que não foca em nacionalizar a questão fluminense, mantendo seu governo estadual e sua economia como problemas isolados.

Primeiramente, é preciso ter claro que o cerne da crise financeira do governo do estado do Rio de Janeiro se deve mais pela queda de receitas do que pelo aumento das despesas, as quais também estão em redução. O problema é que aquelas estão caindo em um ritmo mais acelerado do que estas, como mostra o gráfico 1. É preciso ter consciência de que um ciclo vicioso se estabeleceu, no qual se faz progressivamente maiores cortes de despesas (e ainda se recomen-

da mais), e as receitas apresentam uma queda ainda maior. O gráfico 2 mostra a gravidade do quadro para o ano de 2016, quando a retração da arrecadação própria fluminense foi a maior entre os estados brasileiros.

Não se priorizando uma inflexão na deterioração das receitas, o desajuste fiscal persiste, tornando inócua a aposta reiterada em maiores endividamentos e redução da máquina pública, em particular, no contexto atual de recessão e carências sociais. Em particular, porque não se trata apenas de uma forte queda das receitas, mas isso em um contexto de capacidade de geração de receita própria estruturalmente baixa.

Como mostra o gráfico 3, o caso fluminense é aquele com a menor taxa média anual de crescimento da receita corrente líquida, considerando-se também as três gestões anteriores. Logo, não se trata apenas de um problema conjuntural e sim estrutural, explicitado em uma situação de maior vulnerabilidade (forte queda das receitas do petróleo e gás natural e recessão econômica nacional). E mais, o desempenho fluminense é bem diferente dos casos mineiro e gaúcho dos quais, muitas vezes, alguns analistas tratam imprudentemente de forma conjunta.

Gráfico 1 – Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais entre 2003 e 2016[2]

Fonte: SEFAZ-RJ.

2. Valores corrigidos pelo IPCA (dez./2016).

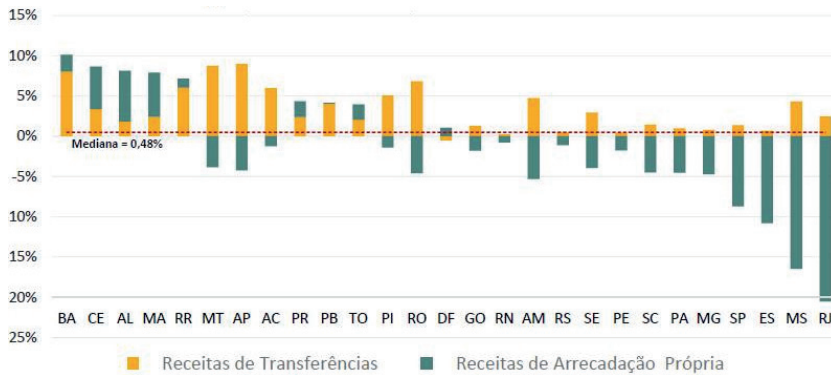
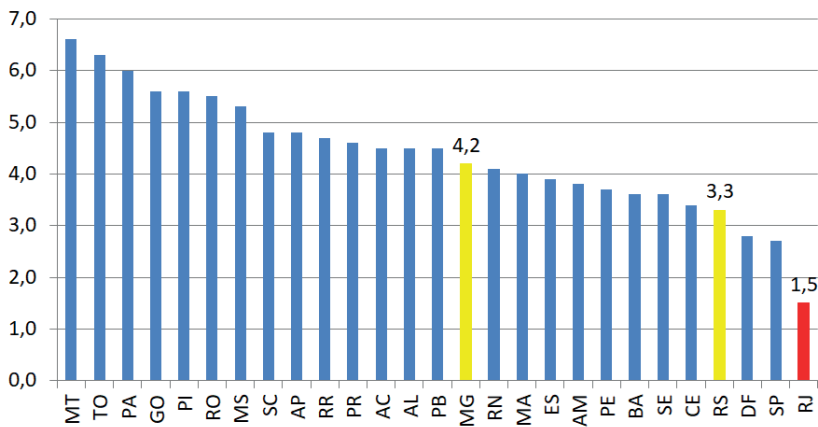
Gráfico 2 – Variação real (%) das receitas primárias dos estados entre 2015 e 2016

Fonte: Sistema do Tesouro Nacional.

Gráfico 3 – Taxa média anual de crescimento da RCL entre 2002 e 2016[3]

Fonte: STN e secretarias estaduais.

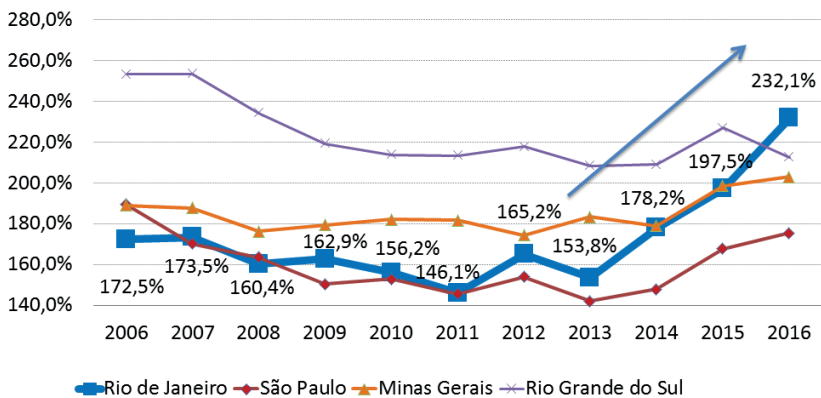
Como mostra o gráfico 4, já há uma exposição temerária a um endividamento acelerado, o que foi induzido pelo governo federal em três fases. No início, isso se justificava para a realização de investimentos de interesse nacional não realizados diretamente pelo governo federal, apoiando o endividamento dos governos estaduais em seu lugar. É inegável a importância dos investi-

3. Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016).

mentos públicos realizados. Todavia, ao escolher facilitar o crédito em bancos públicos federais, a União não impactou suas contas, embora esses investimentos fossem de interesse nacional (em sua maioria, voltados para grandes eventos) e pudessem ter sido feitos com uso de orçamento federal. Precisando ser feitos "a toque de caixa" e em um volume considerável, mostraram-se incompatíveis à capacidade de suporte de uma administração estadual.

Em uma segunda fase, houve a tentativa de sustar temporariamente os efeitos de uma recessão nacional que se julgava passageira no discurso oficial federal. Porém, ao se alongar, transformou esse processo em uma "bola de neve". Assim, anteciparam-se receitas, ficando descoberto o fluxo de caixa no futuro próximo. Desse modo, não só houve um desempenho pior de geração de receitas, como também um ganho de um passivo ao invés de uma receita garantida. Sem ter recomposto receitas para cumprir os compromissos, necessita-se de mais recursos sem condições de solvência para contrair mais créditos.

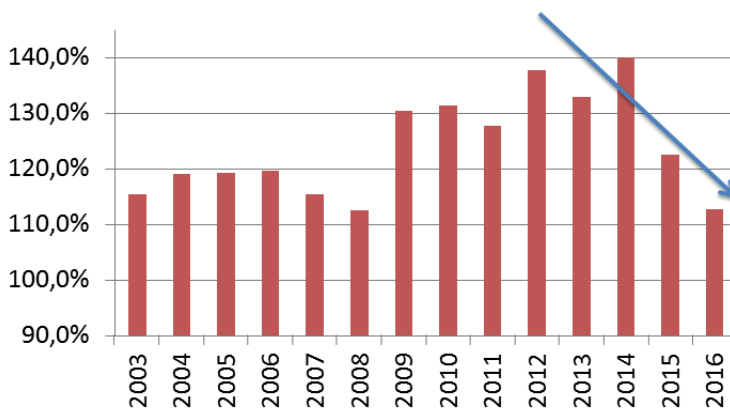
No momento atual, transcorre a terceira fase, em que a gestão federal tenta fazer seu ajuste das contas diretamente à custa dos entes subnacionais como o estado do Rio de Janeiro. Ao impedir que financie seu déficit por meio do orçamento, como o mesmo fez, empurra a gestão fiscal estadual para um comportamento cada vez mais especulativo: endividamento crescente, em uma lógica de dívida sobre outra.

Gráfico 4 – Evolução da DCL em % da RCL de estados selecionados entre 2006 e 2016[4]

Fonte: Tesouro Nacional e secretarias estaduais.

4. Posição em 31/01/2017.

Como o gráfico anterior mostrou, mais uma vez é bem diferente a trajetória fluminense dos casos mineiro e gaúcho. Especificamente, entre 2012 a 2015, foram contratados R$ 22,39 bilhões em empréstimos. Cabe ainda destacar as obrigações no valor de R$ 18,4 bilhões até 2021 pela antecipação de R$ 8,4 bilhões em *royalties* e participações especiais no período recente. Consequentemente, já há um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos dez anos (no total, em torno de R$ 82 bilhões).

Insistir em mais endividamento, tendo a retórica do "dever de casa" sobre contrapartidas como algo indiscutível, é desconsiderar que, daqui para frente, economias substanciais só serão possíveis com o sucateamento ou corte de serviços públicos e com o descuido na preservação de fatores portadores de futuro (vide a agonia da UERJ, entre tantos outros exemplos). Como aponta o gráfico 5, a evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL revela um violento tranco nos dispêndios feito ano a ano. 2016 chegou ao menor patamar atingido por esse indicador, desde o início da década de 2000, mesmo com a RCL sofrendo uma queda considerável nos últimos anos.

Gráfico 5 – Evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida entre 2003 e 2016[5]

Fonte: Contas de Gestão / SEFAZ/RJ.

5. Dados de 2015 não consideram depósitos judiciais.

Todo o debate que foca exclusivamente nas finanças públicas acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizá-lo como o efeito de um problema maior e com outras especificidades. É fundamental que todo o debate de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios que tornam necessária a recuperação e sustentação de instituições estatais com visão de futuro.

A situação do Rio de Janeiro tem especificidades, principalmente a problemática de sua "estrutura produtiva oca". Como exemplo, o gráfico 6 apresenta a evolução do crescimento do valor bruto total adicionado do estado do Rio de Janeiro e da média nacional no período entre 2002 e 2014. Nota-se que, no acumulado, o estado do Rio de Janeiro possui desempenho pior e somente em dois anos se aproximou da média nacional: 2009 e 2014. Justamente nos anos cuja trajetória do VAB total para o Brasil piorou, ou seja, a aproximação se deu devido à piora da economia brasileira, e não porque a fluminense foi melhor. Quando a economia nacional vai bem, a fluminense não acompanha na mesma intensidade.

Diante disso, explicitou-se um desempenho tributário estruturalmente aquém do porte de sua economia regional. Segundo a tabela 2, em uma comparação entre estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o PIB é quase três vezes menor e a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor. Essa desproporção significa uma receita tributária líquida 56,6% menor, ou seja, perdas anuais em torno de R$ 22,3 bilhões. Se isso fosse superado, cobriria o déficit orçamentário previsto na LOA para 2017 (R$ 20,3 bilhões).

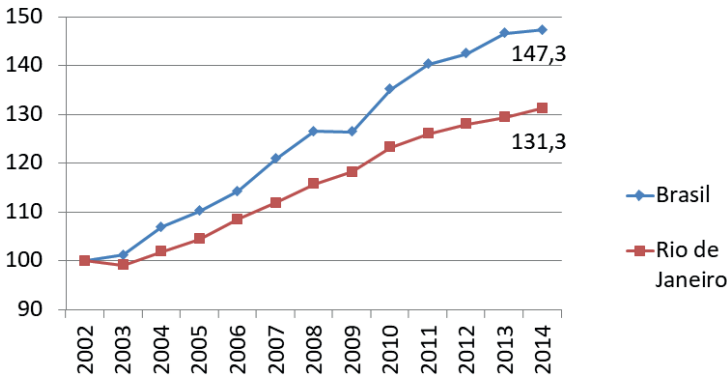
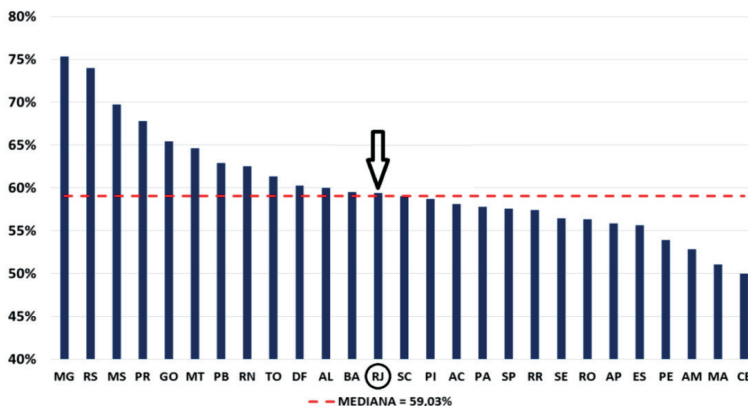
Gráfico 6 – Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) total entre 2002 e 2014

Fonte: Contas Regionais/IBGE.

Tabela 2 – Comparativo PIB e Receita Tributária entre os estados de Rio de Janeiro e São Paulo[6]

Estados	**PIB**		**Receita Tributária Líquida**	
	Valor (em R$ bilhões)	**%**	**Valor (em R$ bilhões)**	**%**
Dados reais:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	29,1	20,5%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Simulação de proporcionalidade:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	51,3	36,1%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Diferença pela desproporção:			**-22,3**	**56,6%**

Fonte: SICONFI/STN/MF e IBGE, dados retrabalhados a partir de Osório (2016).

Diante desse quadro, evidencia-se que as despesas com pessoal não explicam a situação caótica em que se encontram as finanças públicas fluminenses. Segundo o gráfico 7, em 2015, mais uma vez diferente de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, o peso das despesas com pessoal no total de despesas primárias ainda foi um resultado mediano se comparado com os outros. Deve-se ponderar que há uma tentativa de maiores cortes em todas as despesas não obrigatórias, logo, as primárias tendem a se concentrar nessas (como as com pessoal), o que aumentará provavelmente o valor desse indicador nos próximos exercícios.

Gráfico 7 – Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primárias em 2015[7]

Fonte: STN.

6. PIB para exercício de 2014 e receitas tributárias para exercício de 2015.

7. Em 2016, foi 64,2% para o Rio de Janeiro.

Ao contrário do que presume uma visão generalista de um Estado perdulário contida no acordo federal, o caso fluminense não é de uma máquina pública "inchada" (em particular, no poder executivo). Logo, focar na redução de seu tamanho tende mais a gerar perdas de eficiência em termos de papel econômico estruturante e capacidade de atendimento das demandas sociais. Como se nota nos gráficos 8 e 9, proporcional ao PIB da renda domiciliar e da receita (pública) corrente líquida, a despesa com pessoal ativo do poder executivo fluminense é uma das menores (quando não a menor) em comparação com os demais estados.

Esse ponto é decisivo: em vez de menos, a administração pública está com composição de diversas áreas bastante envelhecidas e carentes de concursos, uma vez que ainda se encontra bastante desestruturada. A ocupação de funções permanentes por cargos comissionados, prática excessiva de terceirizações, diversas áreas carentes de pessoal (em particular, prestadores de serviços essenciais) etc. denotam a falta de concurso, um problema estrutural que não só afeta a qualidade do serviço público, como inclusive reduz a base de financiamento previdenciário. Ou seja, prejudica o ajuste em seu aspecto mais enfatizado na opinião pública.

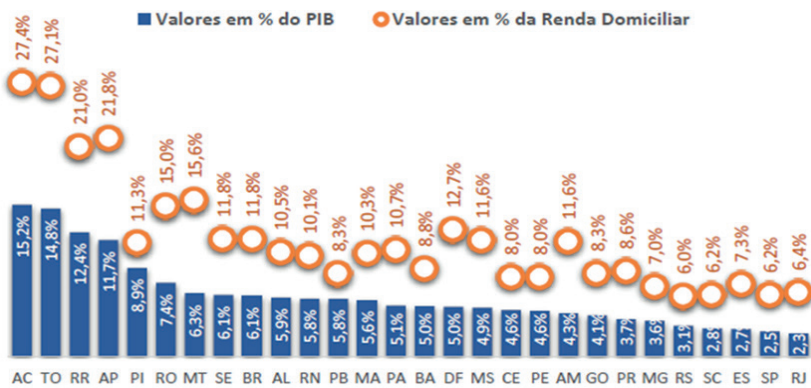
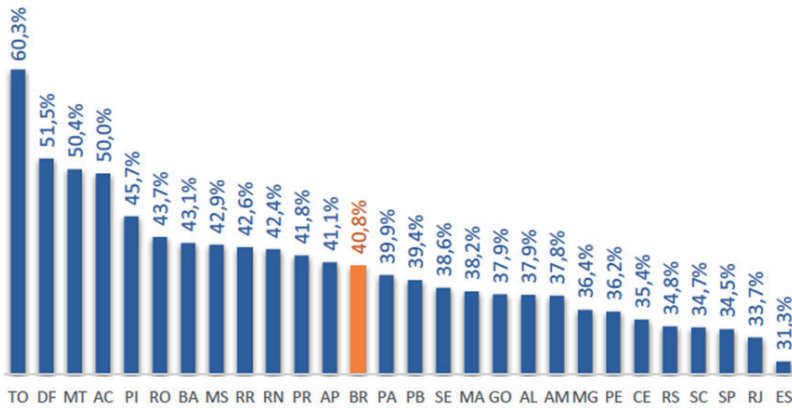
Gráfico 8 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % do PIB e da Renda Domiciliar em 2015

Fonte: Afonso, 2016.

Gráfico 9 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % da Receita Corrente Líquida em 2015

Fonte: Afonso, 2016.

Ao longo dos últimos anos, os servidores e a população atendida pelos serviços estaduais já sentiram uma tentativa indiscriminada de austeridade fiscal: interrupção de políticas públicas e precarização (se não sucateamento explícito) de instituições de excelência e prioritárias para as massas populares. Diante de um Estado desestruturado, não se pode oferecer veneno como remédio, caso contrário, seria fazer laboratório de teses com o sofrimento alheio.

Ao explorar generalidades que melhor sirvam para resumir a um ideal de redução do tamanho do Estado, é necessário se responsabilizar em informar as áreas que sofrerão cortes profundos, em particular, sem afetar as políticas públicas. O acordo não é o fim de um processo de tensões federativas, mas o começo de um duro alinhamento que tende a se explicitar como estratégia de servidão financeira a partir da subordinação política e da expropriação econômica.

Afinal, graças ao acordo, respaldou-se um conjunto de argumentos bem apriorísticos e sem um debate mais responsável. Como exemplo, em entrevista recente, Barbosa (2017), secretário de fazenda fluminense, aposta que a venda de empresas públicas melhora os serviços para a população atendida – sem ter se baseado em qualquer modelo de regulação –, bem como aposta que o impedimento do governo do estado do Rio de Janeiro em contrair crédito para fazer novos investimentos abrirá oportunidade para investidores privados. Portanto, sua visão está na contramão das evidências mais recentes sobre

as dificuldades enfrentadas por concessionárias de serviços públicos em diversos países, inclusive, sucedendo-se experiências de reestatização, o que permite reavaliações como aquelas apresentadas no estudo de Kishimoto e Petijean (2017). Além disso, o respectivo secretário claramente dá pouca importância ao efeito multiplicador do gasto público e seu potencial de redinamização econômica, inclusive, seu impacto sobre a arrecadação pública.

Por outro lado, o acordo cria dissenso e desmobilização temporários entre os grupos de interesse afetados, e esse déficit de atenção favorece a imposição futura de atos ainda mais lesivos como algo inadiável pela gravidade dos fatos. Como exemplo do risco que se corre, um parecer recente da Secretaria do Tesouro Nacional (2017) já contém a sugestão de uma revisão da oferta de ensino superior, proposta de intervenção em uma política pública estadual em nenhum momento colocada antes em discussão até a assinatura do acordo.

Por isso, é importante que não se confunda alívio com solução. É fundamental se antecipar ao projeto de consenso forçado em vias de se consolidar. Em especial, cabem alguns alertas. Primeiro, o cenário federativo é marcado por uma série de controvérsias sobre o que entes subnacionais e o governo federal devem reciprocamente. Porém, assinando o acordo, fica-se impedido de qualquer questionamento judicial. Segundo, cria-se um conselho de supervisão que retira autonomia de um governo estadual eleito, pois terá acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal.

Terceiro, a finalidade do acordo é apenas estabilizar a dívida líquida. Trata uma economia em recessão e com problemas estruturais como se tivesse um fluxo fiscal sustentado e com alguma previsibilidade, mesmo sem nenhuma ação indutora do gasto público. Quarto, se ocorrer divergência entre os valores realizados e os estimados na modelagem, exigem-se medidas compensatórias. Na prática, isso significa que, não batendo metas, há risco às políticas públicas, dado que se terá um teto de gasto e limite de acesso ao sistema para subordinar qualquer outra prioridade à questão da dívida.

Por último, apesar de ser tratado como um aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta previa que não se poderia deixar sequer restos a pagar para uma administração seguinte. Contudo, será admitido um passivo e uma série de encargos muito mais graves. Ao contratualizar pontos centrais de um programa de governo, criam-se riscos à possibilidade de alternância de poder, algo caro à democracia.

Diante disso, é preciso ter em mente que o acordo não é um "socorro", dado que não há empenho de recursos do orçamento federal nem preocupação central com a grave situação socioeconômica estadual. O acordo favorece, a princípio, maior endividamento e parte de uma narrativa que não contempla as especificidades do problema estadual: uma máquina pública "não inchada" (mas desequilibrada entre os poderes e com o executivo desestruturado), e um período anterior que, em vez de bonança econômica, explicitou uma "estrutura produtiva oca".

Esse último conceito merece ser trazido ao centro do debate que envolve não apenas uma gestão desorganizada para lidar com a forte queda das receitas, mas um patamar de geração de receitas estruturalmente baixo. Isso foi agravado pela pouca ênfase dada a uma série de questões tributárias e federativas (ICMS do petróleo, atualização dos *royalties*, Lei Kandir, dívida ativa etc.). Tais desafios ainda permanecem diante de um governo federal que se comporta semelhante a um "agiota". Isso exige que os alertas não sejam desconsiderados para alguma margem de negociação futura e para que uma frente política capaz de melhor defender os interesses do Rio ganhe força.

5. Conclusão

O principal desafio da atualidade no Brasil é superar a negação da política. Não precisa muito tempo em qualquer discussão para se colher opiniões raivosas sobre a classe política, acusando-a de todos os males atuais. O resultado prático é a generalização de uma crença na possibilidade de decisões públicas apenas guiadas pela "boa" técnica. Como lógica idealizada, acredita-se retoricamente que dessa forma não estaria sujeita a posições controversas, pois ela seria "racional" e sem "paixões" políticas. Isso faz com que a indignação acerca dos políticos dê salvo conduto para tecnocratas assumirem o comando do processo histórico nacional.

Nesses termos, o papel dos políticos se apequenou, e eles muitas vezes cumprem ordens dos tecnocratas, não mais o contrário, como em qualquer democracia plena. Dizer que se luta contra a negação da política é reconhecer a necessidade de inversão dessa correlação de forças, ou seja, fazer com que os tecnocratas se submetam a uma decisão política que não criem impasses à apresentação de um maior leque de alternativas. Bobbio (1997) alertou que a tecnocracia é a antítese da democracia.

Mesmo a via da judicialização não é um substituto perfeito à via da politização. Não existe sistema de governo comandado pelo poder judiciário. Este vem se revelado bom para proferir muitos discursos sobre a moralidade, mas deixa de se posicionar diante de um conflito distributivo duríssimo. Assim, resume-se um grande quadro de tensões a uma questão de racionalidade absoluta, ocultando o juízo de valor que se faz ao desconsiderar as assimetrias entre os grupos de interesse e reduzir o horizonte de possibilidades de solução a opções “neutras” só aparentemente.

Não há alternativa à política, única via realmente democrática e representativa para mediação de conflitos. O resto é credo em uma nova aristocracia ilustrada, mas que não tem o mandato do único soberano, o povo. Diante disso, é válido questionar até que ponto a forma como se tem tratado a crise das finanças do governo fluminense não fere o princípio republicano e o da dignidade humana.

O princípio republicano sugere que as administrações governamentais se guiem pelo interesse público em consonância à soma de outros: legalidade, igualdade, responsabilidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade etc. Tal fato significa que um gestor público só está autorizado a fazer aquilo que a lei, antecipadamente, determina. Da mesma forma, não devem ser cabíveis favoritismos, perseguições ou desmandos que se desdobrem em atos lesivos ao patrimônio público. Ademais, cabe ser respeitada a isonomia dos administrados, não conferindo privilégios ou discriminações de qualquer espécie.

Nesse sentido, a razão pública não deve se guiar pela subjetividade, uma vez que ninguém desempenha funções políticas por direito próprio. Agir de forma contrária seria negar a predominância do sentido da função institucional sob as razões pessoais e a observância ao conjunto de direitos fundamentais, como o princípio da dignidade humana. Esse último, por exemplo, não se dissocia da proteção absoluta e irrestrita dos salários e provimento dos trabalhadores por garantias constitucionais.

Portanto, não se trata de desconsiderar a margem de discricionariedade administrativa na execução do orçamento, mas de alertar para a produção de arbitrariedades cumulativas que tornam a lei orçamentária quase uma ficção, colocando em risco o patrimônio público e desamparando muitas pessoas com relação ao essencial para a subsistência (ou seja, direito à vida). Na retórica do acordo federal, isso tudo é temporário, devido a uma conjuntura ruim. Porém, análises mais atentas ao sentido das reformas associadas denotam que isso é um legado.

Em disputa política, há um "novo normal" face um alinhamento dessa gestão com a visão política e os grandes interesses por trás do governo da União. Quem luta contra as reformas federais socialmente controversas deve tomar consciência disso e se mobilizar também contra uma reforma federativa disfarçada e imposta, fruto da chantagem institucional e da permissividade com seu poder de agiotagem sobre a dívida estadual. Portanto, precisa-se enxergar que a questão vai muito além de um problema de gestão particular. Caso contrário, outros governos estaduais e municipais politicamente fracos assinarão também suas "renúncias" a qualquer programa de desenvolvimento e políticas públicas, conforme o fluminense.

A solução é federativa e, para isso, é preciso nacionalizar com urgência a crise no estado do Rio de Janeiro, o que exige uma articulação para politizar contra mais essa reforma. No mais, é fundamental uma frente ampla da sociedade organizada para que este mostre qual lugar que lhe cabe na federação brasileira.

Referências

AFONSO, J. R. e PINTO, V. "Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas". *Caderno virtual do IDP*, v. 2, n. 35, 2016.

ALESINA, A. e PEROTTI, R. "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries". *Economic Policy*, n. 21, out. 1995.

ASSIS, J. C. *Acerto de contas: a dívida nula dos estados*. Rio de Janeiro: MECS Editora, 2017.

ÁUREO, C. "Podemos ter saldo positivo em 2020", diz secretário do estado do Rio de Janeiro (Entrevista). *Revista Época*. Disponível em: epoca.globo.com/economia/noticia/2017/06/podemos-ter-saldo-positivo-em-2020-diz-secretario-do-estado-do-rio-de-janeiro.html. Acesso em: 12 jul. 2017.

BARBOSA, G. "O plano para salvar o Rio é à prova de demagogia", diz secretário de Fazenda (Entrevista). *Revista Época*. Disponível em: epoca.globo.com/economia/noticia/2017/09/o-plano-para-salvar-o-rio-e-prova-de-demagogia-diz-secretario-de-fazenda.html. Acesso em: 11 set. 2017.

BARBOSA, N. "O retorno da austeridade fiscal expansionista". *Jornal GGN*. Disponível em: jornalggn.com.br/noticia/o-retorno-da-austeridade-fiscal-expansionista-por-nelson-barbosa. Acesso em: 5 abril 2017.

BLANCHARD, O. et al. *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note, feb. 2010.

______ e LEIGH, D. *Growth forecast errors and fiscal multipliers*. Washington: International Monetary Fund, 2013 (IMF Working Paper, WP/13/1).

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1997.

CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA. "A crise financeira dos estados e municípios". Disponível em: http://www.corecon-rj.org.br/anexos/EB1D33AA3526E0B1AC507C-5CD70B4CA0.pdf. Acesso em: 04 set. 2017.

DE LONG, J. B. e SUMMERS, L. H. "Fiscal policy in a depressed economy". *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 2012.

GIAVAZZI, F. e PAGANO, M. "Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries". *NBER Chapters in NBER Macroeconomics Annual*, v. 5, pp. 75-122, 1990.

HALL, R. E. "By how much does GDP rise if the government buys more output?" *National Bureau of Economic Research*, n. 15496, Working Paper, 2009.

HIRSCHMAN, A. *Estratégia de desenvolvimento econômic*o. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

ISLAM, I. e CHOWDHURY, A. "Revisiting the evidence on expansionary fiscal austerity: Alesina's hour?". *Vox Policy Portal*, 2012. Disponível em: voxeu.org/debates/commentaries/revisiting-evidence-expansionary-fiscal-austerity-alesina-s-hou. Acesso em: 17 jul. 2017.

KEYNES, J. M. *Consequências econômicas da paz*. Brasília: Editora da UNB, 2002.

KISHIMOTO, S. e PETIJEAN, O (ed.). *Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatization*. Amsterdam e Paris: Transnational Institute, jun. 2017.

MOUNTFORD, A. e UHLIG, H. "What are the effects of fiscal policy shocks?". *Journal of Applied Econometrics*, v. 24, n. 6, pp. 960–92, 2009.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1957.

OBSERVATÓRIO DOS BENEFÍCIOS. "Jogando luz na escuridão". Disponível em: www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf. Acesso em: 11 set. 2016.

ORAIR, R. et al. "Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público". XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf. Acesso em: 15 nov. 2016.

PEROTTI, R. "Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries". European University Institute and Center Economic Policy Research Draft, 2002.

PIRES, M. *Política fiscal e ciclos econômicos: teoria e a experiência recente*. Rio de Janeiro: Elsevier e FGV, 2017.

ROMER, C. *Fiscal policy in the crisis: lessons and policy implications*. Berkeley: University of California, Ap. 16, 2012. Disponível em: eml.berkeley.edu/~cromer/Lessons%20for%20Fiscal%20Policy.pdf. Acesso em: 14 jun. 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ENERGIA, INDÚSTRIA E SERVIÇOS (SEDEIS-RJ). "Incentivos fiscais no Estado do Rio de Janeiro" (relatório), 2016.

SHAKESPEARE, W. *O mercador de Veneza*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

SOBRAL, B. "A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional". In MONTEIRO NETO et al. *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2017, pp. 398-426.

______. *Metrópole do Rio e projeto nacional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Auditoria Governamental no Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro. Processo: TCE-RJ n. 108.168-2/16.

VESCOVI, A. P. "Nosso compromisso é com o cumprimento da meta do primário" (entrevista). Conjuntura Econômica, v. 71, n. 08, pp. 12-7, Rio de Janeiro, ago. 2017.

______ e COSTA, A. C. A. "A ênfase correta". *Estadão*. Disponível em: economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-enfase-correta,10000025089. Acesso em: 4 abr. 2016.

Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses

Angela Moulin S. Penalva Santos
Paula Alexandra Nazareth

1. Introdução

O estado do Rio de Janeiro vem enfrentando uma grave crise que se expressa em diversas dimensões – entre as quais, nas relações interfederativas. Há a expectativa de que a União reconheça seus compromissos na federação e auxilie financeiramente o estado do Rio, permitindo-lhe quitar as dívidas com o funcionarismo e fornecedores, retomando a gestão dos serviços públicos. A esse caráter conjuntural da crise, cabe reconhecer a existência de elementos estruturais no pacto federativo brasileiro que afeta o ente municipal. Este tem recebido responsabilidades crescentes na implementação de políticas sociais sem que sua estrutura organizacional e financeira possa acompanhar adequadamente tais compromissos, o que implica a necessidade de revisão do federalismo fiscal.

Neste capítulo, analisaremos a fragilidade dos municípios no pacto federativo brasileiro, destacando a perda de sua autonomia financeira ao longo do tempo, o que caracterizaria um aspecto estrutural da crise nas relações interfederativas. Os impactos conjunturais poderão ser identificados com base nos dados financeiros dos municípios fluminenses na última década, aprofundando-se no biênio 2015-2016 que, por sua vez, está inserido em uma crise global deflagrada em 2008.

O capítulo está organizado em três partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, o objetivo é situar os compromissos do município na estrutura federativa brasileira inaugurada com a Constituição de 1988. A descentralização nas políticas públicas sociais fortaleceu institucionalmente o ente municipal, mas o aumento dos direitos sociais, com a implementação de políticas que promovessem sua efetividade, gerou maior comprometimento dos orçamentos municipais, afetando muito desigualmente os municípios que, em

sua grande heterogeneidade, são tratados juridicamente como iguais. Na segunda parte, discutimos as relações interfederativas, destacando como a crise econômica tem impactado conjunturalmente aquelas relações que já apresentavam fragilidades de natureza estrutural. Na terceira parte, apresentam-se os dados financeiros dos municípios fluminenses para ilustrar os problemas enfrentados pelos mesmos.

2. O município no federalismo brasileiro: grande heterogeneidade entre os municípios limita a experiência de descentralização e fortalecimento do ente municipal

A atual Constituição da República, em vigor desde 1988, inovou no campo do federalismo ao elevar o município à condição de ente federativo, com ampla autonomia nos campos político, administrativo, financeiro e legislativo. Atualmente, a federação brasileira é constituída pela União, 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, o que significa uma grande fragmentação territorial.

As responsabilidades de competência dos municípios que estão explícitas na Constituição Federal abrangem diversos assuntos, que incluem dinâmicas locais, questões de educação básica, ordenamento territorial e proteção do patrimônio cultural, entre os mais relevantes. Adicionam-se a essa lista as responsabilidades compartilhadas com os demais entes, como saúde, cultura, educação, meio ambiente, moradia e saneamento básico.

Como é possível perceber a partir da lista acima, a elevação do município à condição de ente federativo veio acompanhada da descentralização compartilhada das políticas sociais entre os membros da federação. Trata-se de políticas cuja competência não é exclusiva de um ente, mas de todas as esferas de governo, o que cria a possibilidade de superposições e/ou omissões. Tais problemas poderiam ser mitigados pela suposta prevalência do princípio da subsidiariedade, segundo o qual cabe ao governo local, mais próximo do cidadão, a execução da política, só se justificando transferir essa atribuição para os entes regionais ou nacional caso sua ação possa ser mais eficaz do que a local. Não há, entretanto, nenhum automatismo que garanta uma adequada distribuição de responsabilidades na implementação dessas políticas (Arretche, 2000), já que o capital político e financeiro dos estados e dos mais de 5.570 municípios é distribuído muito desigualmente.

Algumas dessas políticas já foram regulamentadas, estabelecendo fronteiras menos difusas dos limites de responsabilidades de cada ente. Dentre estas, destacam-se as de educação e saúde, justamente as que envolvem maiores desafios financeiros e cuja abrangência nacional levou à edição das Emendas Constitucionais 14/98 e 29/2000. Desde então, os municípios passaram a receber transferências intergovernamentais para executar localmente o acesso à educação fundamental e básica, bem como à saúde, políticas para as quais devem comprometer 25% e 15%, respectivamente, de seus orçamentos. Esse compromisso, entretanto, envolve montantes muito distintos entre os municípios, dependendo de sua base econômica que está associada, em geral, ao tamanho de sua população. A tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros segundo a classe de tamanho da população e seu peso demográfico no país.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios brasileiros segundo classes de tamanho e peso na população brasileira em 2010

Municípios segundo classes de tamanho (1000 hab.)	Número de municípios	Participação na População Brasileira (%)
< 20	3.914	17,1
Entre 20 e 50	1.043	16,4
Entre 50 e 100	325	11,7
Entre 100 e 250	184	14,5
Entre 250 e 500	61	11,0
Entre 500 e 2 mil	32	14,8
> 2 mil	6	14,5
Total	**5.565**	**100,00**

Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

Somente 283 municípios contam com população superior a cem mil habitantes (54,8% da população), sendo 38 com mais de quinhentos mil habitantes (29,3%). Esses dados sugerem uma forte concentração da população em um pequeno número de municípios, bem como um contingente de quase quatro mil municípios com menos de vinte mil habitantes, todos igualmente considerados tão entes federativos quanto os demais, cujo peso é de apenas 17,1% na população.

Tamanha heterogeneidade demográfica pode ser observada também no que tange à autonomia financeira desses municípios, sendo que apenas os de maior porte experimentam a descentralização como um real fortalecimento institu-

cional dos municípios. A grande maioria, ao contrário, não formula políticas, apenas participa de políticas nacionais ao aderir aos planos do governo federal com os quais deve cofinanciar (Arretche, 2012; Santos, 2016; Nazareth, 2015).

Apesar da descentralização promovida pela Constituição de 1988, o governo federal segue como protagonista nos gastos públicos, motivo pelo qual os dados de finanças públicas municipais foram organizados para coincidir com os mandatos presidenciais.[1] O período considerado neste estudo compreende os últimos três mandatos concluídos, os quais seguiram uma orientação política similar, oriunda de um mesmo campo político, isto é, os dois governos Lula (2003-10) e o primeiro Dilma Rousseff (2011-4).

Foram selecionados alguns indicadores de finanças públicas municipais para avaliar a autonomia financeira dos municípios, considerada condição necessária, ainda que insuficiente, para o desempenho de suas responsabilidades em relação às políticas públicas. Na tabela 2, o objetivo é apontar a participação percentual dos principais itens de receitas municipais em 2003 e 2014, dividindo os municípios segundo classes de tamanho de sua população. Não se desconhece a existência de outros tipos de receitas de transferências, mas essas duas são as principais e representam recursos de alocação livre pelos municípios, ao contrário de outras, como o SUS – vinculadas a um tipo de gasto, nesse caso, na saúde.

Tabela 2 – Receitas municipais: participação percentual dos principais itens em 2003 e 2014 (%)

Municípios por classes de tamanho da população (hab.)	**Receitas tributárias (A)**		**Fundo de participação dos municípios (B)**		**Cota-parte do ICMS (C)**		**Soma (A + B + C)**	
	2003	**2014**	**2003**	**2014**	**2003**	**2014**	**2003**	**2014**
Até 20 mil	4,64	4,55	49,16	38,33	20,60	16,87	74,39	59,74
20 – 100 mil	8,43	8,42	32,61	22,67	20,67	17,54	61,70	48,63
100 – 200 mil	14,98	15,29	18,21	15,26	24,82	17,33	58,01	47,87
200 – 500 mil	19,57	19,48	14,27	10,58	24,34	18,22	58,18	48,28
500 – 2 milhões	23,87	24,23	9,54	7,13	27,36	17,82	60,78	49,18
Mais de 2 milhões	33,05	32,63	7,39	6,30	18,46	15,00	58,90	53,93

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos municípios, 2003-14.

1. Metodologia utilizada em outros trabalhos, analisando a autonomia financeira municipal, desde que a Constituição de 1988 fortaleceu institucional e financeiramente os municípios brasileiros (Santos, 2006, 2008, 2012 e 2016).

Os municípios brasileiros são muito dependentes das receitas de transferências intergovernamentais, mas observa-se que, na medida em que se eleva a classe de tamanho demográfico deles, cresce o peso da arrecadação própria. Juntos, receitas tributárias e as duas principais transferências obrigatórias compõem grande parte das receitas correntes municipais, como indica a última coluna da tabela 2.

Ao longo do período 2003-14, houve uma significativa perda de autonomia financeira entre todos os grupos de municípios brasileiros, observando-se declínio das suas principais fontes de recursos de alocação livre. Essa é a principal conclusão que se pode extrair da tabela 2. Nela, estão considerados os principais itens das receitas municipais: as próprias, produto da arrecadação dos tributos de competência municipal; o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de transferências da União para os municípios; e a Cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte de transferência dos governos estaduais para os municipais.

Além dessa perda de autonomia financeira no período considerado, pode-se observar que as receitas tributárias próprias aumentam seu peso na medida em que a classe de tamanho da população se eleva. Verifica-se também que essa foi uma fonte que cresceu na década em questão, em particular entre os municípios de maior porte. Em sentido contrário, o peso das transferências caiu impactando negativamente todas as classes de tamanho de municípios. Trata-se de um resultado que atinge mais negativamente os menores, para os quais o FPM representa o principal item das receitas municipais em função do seu critério redistributivisto.

Cabe ainda destacar que a perda de autonomia financeira deveu-se à perda de receitas de transferências intergovernamentais de caráter obrigatório. A elevação do FPM para 24,5% a partir de 2015 (em duas parcelas anuais de 0,5%) pode ter baixo impacto no curto prazo em função do esvaziamento da arrecadação tributária devido à queda do PIB.[2] A perda dessas transferências só não foi maior porque se elevou as de capital (da União) para os municípios ao longo dos quadriênios, como se verá mais adiante.

A análise dos indicadores financeiros apresentada a seguir deu destaque aos municípios de maior porte demográfico, aqueles que enfrentam os maiores desafios na política urbana, entendida como uma das dimensões das políticas

2. Em 2015, o PIB declinou 3,8% e, em 2016, a queda foi de 3,6% (IBGE. Disponível em: https://goo.gl/vbZqff).

sociais. O corte populacional ocorreu nos municípios com população a partir dos duzentos mil habitantes, sendo que as capitais estaduais foram destacadas dos demais. Com o objetivo de melhor situar os resultados, os indicadores desses municípios poderão ser confrontados com as médias da totalidade dos municípios brasileiros. O primeiro desses indicadores é a relação receitas tributárias/receitas orçamentárias, o que permite avaliar o grau de autonomia financeira dos municípios.

Tabela 3 − Participação média das receitas tributárias nas receitas orçamentárias (%) – 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014

Quadriênio	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos municípios brasileiros
2003-2006	23,84	19,45	7,16
2007-2010	24,05	18,45	6,21
2011-2014	25,69	20,09	7,02

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, 2003-14.

Como já destacado, os municípios de maior porte demográfico contam com mais autonomia financeira, entendida como a maior participação das receitas tributárias próprias no total dos orçamentos, do que os pequenos (menos de duzentos mil habitantes). A tabela 3 permite confrontar a menor autonomia média do conjunto dos municípios brasileiros nos três quadriênios com as apresentadas por aqueles com população superior aos duzentos mil habitantes. E, entre esses, o melhor resultado das capitais, cujo desempenho melhorou ao longo do período considerado. Trata-se de médias que podem escamotear diferenças importantes entre os municípios, mesmo dentro de cada grupo, sendo que aqueles localizados no Sudeste apresentam desempenho superior ao das demais regiões.

Essa é uma característica estrutural relevante do arranjo federativo brasileiro, não vinculada à crise conjuntural, e que vai além da desigualdade vertical entre o governo central e os subnacionais: a elevada disparidade horizontal, dentro de cada esfera – entre estados e entre municípios de um mesmo estado.

As disparidades decorrem de diferenças nas bases tributárias, na capacidade de arrecadação e nos critérios de rateio das transferências; e resultam em capacidades de gasto diversas, comprometendo a possibilidade de muitos gover-

nos locais financiarem as políticas sob sua responsabilidade e assegurarem bens e serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos Assim, embora as regras tenham sido desenhadas buscando a simetria entre os entes, a prática mostra que o sistema não funciona a contento (por causa das lógicas e critérios de repartição das diferentes transferências) (Nazareth et al., 2015).

Outro indicador considerado foi a participação percentual das transferências de capital nas receitas orçamentárias, como indicado na tabela 4. A perda relativa de importância das transferências intergovernamentais correntes no total das receitas foi parcialmente mitigada pela elevação das transferências de capital. Vale realçar que essas últimas constituem uma fonte de receita que o município não pode contar como um fluxo permanente de recursos, sendo o resultado de negociação política caso a caso.

Tabela 4 – Participação média das transferências de capital nas receitas orçamentárias (%) – 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014

Quadriênio	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos municípios brasileiros
2003-2006	1,92	1,80	3,08
2007-2010	2,40	3,08	4,31
2011-2014	1,48	2,31	4,32

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, 2003-14.

Diferente do observado com as receitas tributárias, o conjunto dos municípios tem maior dependência dessa fonte de receita em relação àqueles com mais de duzentos mil habitantes. Entre esses, as capitais são ainda menos dependentes. Ao longo do período considerado, observa-se que no segundo quadriênio houve aumento das transferências de capital para os três grupos de municípios, movimento que foi revertido no último quadriênio, à exceção da média dos municípios brasileiros. Trata-se de um resultado que sugere que a União tem ampliado sua participação na coordenação federativa ao contribuir para as finanças dos municípios que não contam com a autonomia financeira dos maiores e das capitais estaduais em particular.

As tabelas 5 e 6 apresentadas a seguir visam proporcionar mais informações a respeito das duas principais fontes de receitas municipais. Na tabela 5, as receitas próprias são divididas entre seus principais componentes: o IPTU,

o ITBI e o ISS. Na tabela 6, as receitas de transferências intergovernamentais estão divididas também entre alguns dos seus componentes: a cota-parte do ICMS e as transferências de capital.

Tabela 5 – Receitas tributárias próprias, arrecadação de tributos imobiliários (IPTU e ITBI) e do ISS per capita – 2003, 2010 e 2014 (em R$/habitante)

Anos	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos municípios brasileiros
Receitas próprias tributárias			
2003	R$ 302,78	R$ 162,67	R$ 138,66
2010	R$ 705,83	R$ 378,17	R$ 331,10
2014	R$ 1.088,81	R$ 599,18	R$ 595,88
IPTU			
2003	R$ 100,10	R$ 60,95	R$ 46,06
2010	R$ 188,40	R$ 107,02	R$ 85,39
2014	R$ 271,93	R$ 122,46	R$ 115,10
ITBI			
2003	R$ 17,85	R$ 9,16	R$ 9,09
2010	R$ 61,55	R$ 30,20	R$ 28,67
2014	R$ 97,71	R$ 57,17	R$ 54,82
ISS			
2003	R$ 133,73	R$ 56,69	R$ 54,11
2010	R$ 370,55	R$ 171,99	R$ 163,09
2014	R$ 580,89	R$ 260,62	R$ 244,61

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios em 2003-2014.

Considerados os valores em termos *per capita*, verifica-se que as capitais estaduais arrecadam significativamente mais, em média, do que os demais municípios brasileiros, incluindo aqueles com mais de duzentos mil habitantes. Tal superioridade está assentada na arrecadação do ISS, o imposto sobre serviços, atividade que sustenta as cidades que se tornaram economias de serviços. Todavia, esse maior peso também pode ser observado nos dois tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária, o IPTU, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, e o ITBI, sobre a transmissão de

bens imóveis. Estes poderiam aumentar ainda mais a disparidade em favor das capitais caso fossem melhor administrados, como já analisado em outro estudo (Santos, 2016). Nos três grupos de município, a elevação na arrecadação do ITBI sugere o potencial não explorado na arrecadação do IPTU, o que acaba por repercutir também na política urbana, já que diminui a potencial efetividade do uso do IPTU como instrumento de política urbana (Santos, 2014 e 2016).

Tabela 6: Receitas de transferências correntes (cota-parte do ICMS) e de capital per capita – 2003, 2010 e 2014 (em R$/habitante)

Anos	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos municípios brasileiros
Cota-parte do ICMS			
2003	R$ 170,68	R$ 196,00	R$ 167,39
2010	R$ 331,09	R$ 424,86	R$ 348,28
2014	R$ 427,08	R$ 543,40	R$ 464,74
Transferências de capital			
2003	R$ 6,23	R$ 6,42	R$ 9,97
2010	R$ 30,24	R$ 40,05	R$ 53,92
2014	R$38,52	R$ 42,94	R$ 52,12

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios entre 2003 e 2014.

No que tange às receitas de transferências de capital, a situação é bem diferente, como já mencionado, já que a média de recursos apropriados pelo conjunto dos municípios é bem superior àquela dos com mais de duzentos mil habitantes. Entre esses, as capitais se destacam pelo menor valor médio per capita desse componente das receitas, especialmente no que se refere às transferências de capital, que beneficiam preferencialmente os municípios de menor porte, como já referido anteriormente.

Em relação às receitas do ICMS transferidas aos municípios, a situação é diferente, pois essas são maiores entre aqueles com população superior a duzentos mil habitantes. Esse resultado reflete o peso da localização das indústrias, que não podem prescindir das economias de aglomeração nas cidades, mas buscam evitar os altos custos da localização nos núcleos das metrópoles. Ao se tornarem economias de serviços, as grandes cidades passaram a depen-

der mais financeiramente do ISS, como observado anteriormente em relação às capitais estaduais.

Entretanto, é preciso destacar que nos três grupos de municípios houve aumento dos valores per capita dessa fonte de recursos, o que reflete o ambiente de crescimento experimentado pela economia brasileira ao longo do período considerado. A crise conjuntural deflagrada nos anos seguintes deve ter afetado o bom desempenho da transferência dos estados para os municípios.

Apesar de tão diferentes, os municípios e os estados são tratados como entes federativos com as mesmas responsabilidades e autonomias política, administrativa, financeira e legislativa. Esse federalismo simétrico instituído em 1988 vem sofrendo alterações por meio de emendas à Constituição (Santos, 2012), mas também por impactos financeiros nas principais fontes de suas receitas, as próprias e as transferências intergovernamentais.

3. Município, federalismo fiscal e crise nas relações interfederativas no Brasil

O aumento do rol de responsabilidades dos municípios teria de ser acompanhado de uma revisão do federalismo fiscal, o que ocorreu com o aumento da participação do município na arrecadação de tributos e na apropriação de transferências intergovernamentais. É o que se pode inferir pelos dados da tabela 7, cobrindo o período entre os anos de 1960 a 2016.

Tabela 7 – Evolução da repartição da carga tributária e da receita disponível por nível de governo entre 1960 e 2016 (% do PIB e da carga total)

Conceito	Central	estadual	local	total	Central	estadual	local	total
	Carga – % do PIB				Composição – % do PIB			
Arrecadação direta								
1960	11.14	5.45	0.82	**17.41**	64.0	31.3	4.7	**100.0**
1970	17.33	7.95	0.70	**25.98**	66.7	30.6	2.7	**100.0**
1980	18.31	5.31	0.90	**24.52**	74.7	21.6	3.7	**100.0**
1990	19.29	8.52	0.97	**28.78**	67.0	29.6	3.4	**100.0**
2000	20.38	8.45	1.73	**30.56**	66.7	27.6	5.7	**100.0**
2010	22.36	8.81	2.07	**33.23**	67.3	26.5	6.2	**100.0**
2015	21.65	8.80	2.36	**32.80**	66.0	26.8	7.2	**100.0**
2016	21.37	8.88	2.45	**32.70**	65.4	27.1	7.5	**100.0**

Conceito	**Central**	**estadual**	**local**	**total**	**Central**	**estadual**	**local**	**total**
	Carga – % do PIB				**Composição – % do PIB**			
Receita Disponível								
1960	10.37	5.94	1.11	**17.41**	59.5	34.1	6.4	**100.0**
1970	15.79	7.59	2.60	**25.98**	60.8	29.2	10.0	**100.0**
1980	16.71	5.70	2.10	**24.52**	68.2	23.3	8.6	**100.0**
1990	16.95	7.94	3.89	**28.78**	58.9	27.6	13.5	**100.0**
2000	17.07	8.16	5.33	**30.56**	55.9	26.7	17.5	**100.0**
2010	18.76	8.34	6.13	**33.23**	56.5	25.1	18.4	**100.0**
2015	18.10	8.22	6.48	**32.80**	55.2	25.1	19.8	**100.0**
2016	17.61	8.35	6.74	**32.70**	53.9	25.5	20.6	**100.0**

Fonte: Afonso, J. R. (2017).

Nesse período, o peso da carga tributária elevou-se de 17,41% para 32,7% do PIB, mas sem perda de participação da União nela, tendo evoluído de 64% para 65,4%. No mesmo intervalo de tempo, os estados experimentaram uma diminuição de 31,3% para 27,1%, enquanto que os municípios avançaram de 4,7% para 7,5% em suas participações da arrecadação fiscal. Esse fortalecimento das bases financeiras do município fica ainda mais evidente quando se adicionam as transferências intergovernamentais, verificando-se que sua participação na receita pública total disponível cresceu de 6,4 para 20,6%.[3]

Desde 1988, os municípios experimentaram esse fortalecimento institucional em contextos socioeconômicos marcados por diferenças importantes. Em um primeiro momento (1989-94), houve grande entusiasmo das prefeituras que se beneficiaram do aumento das transferências intergovernamentais. Em um segundo momento (1995-2002), a prioridade da União era conquistar a estabilidade financeira com o Plano Real, o que implicou elevar sua participação na arrecadação pública por meio do aumento de tributos não partilháveis com os demais entes federativos, além de controle de gastos, revertendo o entusiasmo municipal. Um terceiro momento (2003-10) pode ser caracterizado pela elevação dos gastos sociais e crescimento econômico, o que elevou a arrecadação fiscal, permitindo bases sustentáveis do seu financiamento. No último momento (2011-16), as receitas públicas e os aumentos de gastos sociais

3. Receita disponível representa a arrecadação própria do ente governamental mais ou menos nas transferências intergovernamentais. A União perdeu menos participação na receita disponível (59,5% para 53,9%) do que os estados (de 34,1% para 25,5%) ao longo do período 1960-2016.

ficaram comprometidos com o declínio econômico, afetando negativamente as finanças públicas.

O momento atual é de exacerbamento da crise econômica: em 2015, o PIB declinou 3,8%, percentual que praticamente se repetiu em 2016, 3,6%. Esse retrocesso afeta muito negativamente o orçamento público, que sofre não apenas com a perda de arrecadação, mas também com a forte rigidez dos gastos protegidos por lei (casos da Educação e da Saúde, além dos gastos com pessoal e os previdenciários).

Nunca é demais lembrar que a variável de ajuste orçamentária são os gastos não protegidos por lei: o investimento público, que corresponde apenas a aproximadamente 10% do Orçamento Geral da União. Esses investimentos deveriam incluir infraestrutura física, necessária para ampliar o estoque de capital e promover o crescimento econômico e da produtividade. Entretanto, de acordo com Sergio Gobetti (2015), metade dos investimentos da União no período 2013-14 refere-se a despesas com o Programa Minha Casa Minha Vida. Ou seja, investimento que, não obstante sua relevância social (e inobstante as críticas urbanísticas a que está sujeito), não representa ampliação de infraestrutura produtiva.

O mergulho da economia brasileira na crise econômica nos anos seguintes certamente tornou mais agudo o desajuste orçamentário, afetando ainda mais os investimentos públicos. De acordo com Resende (2013), no período de 1995 a 2009, estados e municípios foram responsáveis por, aproximadamente, 80% dos investimentos dos três entes federativos. O peso da União só se eleva quando a ele adicionamos os investimentos das estatais federais. Por meio dessas empresas, os governos estaduais elevavam seus gastos, mas essa estratégia ficou comprometida após a reestruturação de suas dívidas na segunda metade da década de 1990 (Santos, 2008). Sem poder contar com essas empresas, tanto os estados quanto os municípios sofrem maior limitação para financiar os seus dispêndios, em particular os investimentos, do que o governo federal

A eclosão da crise financeira mundial de 2008 gerou medidas defensivas em vários países, o que pode se refletir em situações que colocam em xeque suas relações interfederativas (Eccleston e Krever, 2017). No Brasil, não foi diferente. Inicialmente, o impacto foi pequeno e medidas anti-cíclicas foram acionadas. Acompanhando a argumentação de Afonso e Mello (2017), tais medidas incluíram duas estratégias principais: aumento dos gastos "quasi-fiscais" (por meio de operações de crédito com bancos públicos) e incentivos fiscais (que

refletiram na diminuição das receitas, mas causaram um impacto positivo no PIB, o que poderia compensar as renúncias fiscais). Esse quadro mudou em 2014, com o declínio acentuado das receitas públicas sem que os benefícios fiscais e o crédito subsidiado compensassem a queda do PIB.

O novo contexto impacta as relações interfederativas por meio do declínio muito acentuado das principais fontes de arrecadação de estados e municípios, cujo desempenho é muito pró-cíclico. O forte impacto nas finanças estaduais e municipais levou à compressão dos investimentos, em um contexto em que as esferas subnacionais (sobretudo os municípios) tornaram-se responsáveis pelos gastos sociais, que envolvem investimentos geradores de despesas correntes com pagamento de pessoal ao longo de três ou até quatro décadas, refletindo-se daí nos gastos previdenciários.

Os gastos sociais tendem a se elevar ao longo do tempo em função da crescente expectativa de vida, bem como pela elevada urbanização da população e polarização espacial em grandes cidades (suscitando mais gastos com segurança pública, mobilidade, saneamento e habitação). Quais desses gastos poderão contar com mais aporte de recursos da União e/ou dos estados? Quais tendem a ser cobrados – e subfinanciados – pelos municípios? Como definido constitucionalmente, os municípios são cobrados por essas políticas, ainda que a maior parte delas seja de responsabilidade compartilhada pelas três esferas de governo. O crescimento das despesas municipais com essas políticas públicas descentralizadas parece não ter condições de se sustentar.

Essa crise tem sido denunciada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM),[4] para a qual "os municípios a cada dia têm suas competências ampliadas sem que os recursos a eles destinados caminhem na mesma velocidade". De acordo com uma pesquisa realizada pela CNM referente ao ano de 2015, e cujas respostas abrangeram 73% dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1,4% alegrou não sentir nenhum efeito da crise federativa. Entre os demais, 70% tiveram os primeiros sintomas da crise com problemas no custeio da Educação, mas foi na Saúde que a crise se abateu de forma mais severa, atingindo 83% deles. Outra área destacada foi a do Desenvolvimento Urbano, que depende de investimentos em infraestrutura urbana.

---

4. Nota Técnica n. 14. "A crise pela ótica dos municípios brasileiros". Estudos técnicos CNM, vol. 8. Disponível em: www.cnm.org.br/cms/biblioteca. Acesso em: 17 ago. 2017.

O déficit orçamentário tem sido financiado principalmente pelo atraso no pagamento aos fornecedores, priorizando o pagamento de salários dos servidores. Uma importantíssima fonte de receitas, os convênios com a União, passaram a ser contingenciados de modo que 67% dos municípios que responderam à pesquisa relataram ter tido problemas durante o mandato 2013-16 com o recebimento de recursos relativos à execução desses convênios. Atualmente (2017), a crise financeira atingiu até o pagamento dos salários dos servidores, o que tem sido dado como justificativa para um grande número de decretos de calamidade financeira, estratégia para forçar a renegociação de contratos com fornecedores e despesas sem licitação pública.

Um estudo técnico de janeiro de 2017[5] da CNM esclarece que "o Decreto de Calamidade Financeira é um ambiente formal de comunicar a sociedade sobre os cortes a serem feitos pelas prefeituras". O referido estudo informa que, apenas em janeiro de 2017, 43 municípios decretaram calamidade financeira, sendo 29 deles na região Sudeste, dez na Nordeste, três na Sul e um no Norte do país.

O principal objetivo alegado para a decretação da calamidade seria o de reequilibrar as finanças públicas. Os prefeitos que estão iniciando seus mandatos (2017-2020) buscam sinalizar para a gravidade da situação financeira e econômica encontrada e evitar as penalizações decorrentes do descumprimento dos limites legais de endividamento e de gastos com pessoal, que foram ou poderiam ser extrapolados em vista da queda da receita corrente líquida – conceito que é a base de cálculo para os referidos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além do possível descumprimento das exigências de aplicação de recursos em saúde e educação e do não alcance das metas de resultados fiscais, previstos na legislação federal, e do pagamento de dívidas herdadas de gestões anteriores. Vale destacar que a calamidade financeira não é reconhecida como sendo equivalente ao conceito de calamidade pública, sendo sua utilização controversa e questionada por muitos analistas.[6]

Esse cenário foi, como demonstrado, muito comprometido com a crise global eclodida em 2008, atingindo o Brasil a partir de 2013, quando houve grandes manifestações de rua em junho e que foram identificadas com demandas por melhores condições de vida (Castells, 2013; Harvey et al., 2013). Toda-

5. Disponível em: https://goo.gl/ESY9Wi. Acesso em: 15 mai. 2017.

6. "Contas à vista. Crise leva as finanças públicas ao 'estado de calamidade'" (Disponível em: https://goo.gl/SJKgMh. Acesso em: 28 jun. 2016); "Coluna Fiscal: estado de calamidade financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal" (Disponível em: https://goo.gl/vjcga1. Acesso em: 14 nov. 2016).

via, trata-se de uma crise federativa de ordem estrutural, já que o maior compromisso com as políticas sociais protegidas pela Constituição e que foram descentralizadas para serem executadas e cofinanciadas pelos municípios comprometeu este ente federativo com responsabilidades para muito além de suas capacidades técnicas e financeiras. Não é por acaso que a maior parte dos municípios, de pequeno porte demográfico, reunidos na Confederação Nacional dos Municípios, têm realizado marchas anuais de prefeitos a Brasília para pedir maior apoio da União.[7]

Segundo a CNM, a primeira dessas marchas, em 1998, foi recebida pela tropa de choque do governo federal. Entretanto, com o passar dos anos, entrou na agenda regular do governo, sendo a última, a vigésima, ocorrida em maio de 2017. Dentre suas principais conquistas, destacam-se duas elevações em 1% cada uma no FPM, a primeira em 2007 e a segunda em 2015, mitigando o descompasso entre aumento de compromissos com as políticas sociais e os recursos para financiá-los.

4. Impactos da crise nas finanças dos municípios fluminenses[8]

Como nos demais estados brasileiros, a crise econômica teve grande repercussão nas finanças públicas do estado do Rio de Janeiro e seus municípios. Além da queda das receitas, a situação das contas públicas fluminenses foi particularmente agravada pela dependência que a economia estadual apresenta das atividades relacionadas ao petróleo e gás natural.

As receitas das participações governamentais do petróleo e do gás natural – *royalties* e participações especiais – constituem, de fato, importante parcela do orçamento do estado e dos municípios do Rio de Janeiro, apesar de a participação desses entes no total distribuído nacionalmente vir caindo no período mais recente, em função do aumento da produção em outras regiões petrolíferas.[9]

---

7. Confederação Nacional dos Municípios. "Marcha à Brasília: a defesa dos municípios por pauta e as demandas do movimento em visibilidade". Disponível em: www.cnm.org.br/institucional/marcha_a_brasília. Acesso em: 17 ago. 2017.

8. Agradecemos a Sonia Garrido, Marcos Ferreira da Silva e Jorge Eduardo Salgado Salles, do TCE-RJ, pela ajuda com os dados municipais, e a Sergio Lino Carvalho, também do TCE-RJ, pela discussão da calamidade financeira nos municípios, isentando-os de qualquer responsabilidade pela análise.

9. Depois da arrecadação com *royalties* e participações especiais crescer até 2009, caindo em razão da crise econômica mundial, retoma a trajetória de expansão em 2010 até 2015, "quando o percentual de participação fluminense havia

A tabela 8 mostra os valores das participações governamentais pagas no país em 2016 e em 2007, de acordo com informações da Agência Nacional do Petróleo (ANP), destacando os valores pagos aos entes federativos do Rio de Janeiro.

Tabela 8 – *Royalties* e participações especiais pagas em 2007 e 2016 (em milhões de reais correntes)

Item de receita	***Royalties* e PE 2007**	**% no total**	**Royalt*ie*s e PE 2016**	**% no total**
União	5,662	39%	6,270	35%
Estado do RJ	4,362	30%	3,493	20%
Municípios do RJ	2,435	17%	2,537	14%
Estados (exc. RJ)	800	5%	2,265	13%
Municípios (exc. RJ)	824	6%	2,160	12%
Fundo especial	577	4%	962	5%
Depósito judicial	8	0%	21	0%
Educação e saúde	---	0%	42	0%
Total	**14,668**	**100%**	**17,750**	**100%**

Fonte: ANP https://goo.gl/6SPpTx. Acesso em: 27 mai. 2017.

Como se observa, em 2016 foram pagos R$ 17,75 bilhões em participações governamentais pela exploração do petróleo e gás natural no Brasil. O estado e os municípios do Rio de Janeiro receberam em torno de R$ 6 bilhões, correspondendo a 34% do total pago no ano. Embora desde 2000 os valores das participações governamentais pagos no país tenham experimentado um grande crescimento, o valor recebido pelos entes do estado em 2016 é inferior, em termos nominais, ao que foi pago pelas empresas concessionárias em 2007 (antes do início da crise, portanto) a esses mesmos entes: R$ 6,8 bilhões, que equivaleram a 47% do total de R$ 14,7 bilhões pagos em todo o país naquele ano.

Silva e Matos (2016) observam que, em 2012, foram repassados aos municípios fluminenses 67% do total dos aproximadamente R$ 2 bilhões distribuídos aos municípios brasileiros "conforme critérios técnicos que contemplam, especialmente, sua posição geográfica frente à região produtora" (dados da ANP);

sido reduzido para 64%, em razão da expansão experimentada por outras regiões petrolíferas, incluindo a porção Bacia de Campos em território capixaba" (Silva e Matos, 2016).

entre os 15 municípios que mais receberam recursos naquele ano, nove eram fluminenses.[10]

Com mais de 60% do petróleo nacional produzido no estado e com o alto nível de participação dessa *commodity* na economia fluminense, os aumentos de 3% da produção em 2015 e de 15% entre dezembro de 2013 e 2015 não foram suficientes para reverter o quadro de desaceleração do setor em 2015, fortemente impactado pelos efeitos políticos de gestão na Petrobras (TCE-RJ, 2016).

As atividades da cadeia produtiva se ressentiram, efetivamente, da suspensão e/ou redução de investimentos e operações da Petrobras, principal empresa petrolífera nacional, em razão de denúncias de corrupção no âmbito das investigações da chamada operação Lava Jato, com fortes desdobramentos sobre inúmeras empresas fornecedoras e sobre os setores naval e da construção civil, contribuindo para a queda da arrecadação do ICMS.

Assim, em 2015, registrou-se uma queda significativa das participações governamentais recebidas pelo estado e seus municípios, decorrentes principalmente da queda do preço internacional do petróleo e da perda de participação relativa da produção na Bacia de Campos em comparação com os valores recebidos por São Paulo e Espírito Santo, provenientes da Bacia de Santos, o que não impediu os municípios fluminenses de continuarem como "líderes no cenário nacional. Contudo, não somente com montantes menores, mas também com percentuais bem mais modestos, notadamente Campos dos Goytacazes e Macaé" (Silva; Matos, 2016, pp. 712-3).

Os impactos sobre as finanças dos municípios fluminenses podem ser observados na tabela 9, a seguir, que apresenta a evolução do conjunto das receitas dos 92 municípios do Rio desde 2011, pelos principais grupos – receita tributária própria, transferências intergovernamentais federais e do estado do Rio de Janeiro e *royalties*, com dados atualizados pelo IGP-DI para milhões de reais de 2016, para permitir a análise da evolução. Com o objetivo de possibilitar a análise dos impactos fiscais, o quadro apresenta também os dados de 2007, anteriores ao início da crise de 2008, para fins de comparação.

---

10. No estado do Rio de Janeiro, 87 dos 92 municípios recebem *royalties* enquanto apenas 14 ganharam participações especiais em 2015 (Dados da ANP. Disponível em: https://goo.gl/7eguxp.

Tabela 9 – Receitas dos 92 municípios do Rio de Janeiro – 2007, 2011 a 2016 (em milhões de reais de 2016)[11]

Receitas	**2007**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016 (*)**	**% 2016-2007**	**% 2015-2014**	**% 2016-2014**
Receita tributária	10,497	14,514	15,736	16,600	17,426	16,968	15.411	47%	-3%	-12%
Transferências (estado)	10,746	14,042	14,568	18,033	17,843	17,222	15.532	45%	-3%	-13%
Transferências (União)	6,407	8,172	8,858	9,305	10,080	10,216	9.987	56%	1%	-1%
Royalties	4,947	5,937	6,476	6,166	6,239	4,015	2.882	-42%	-36%	-54%
Receita total (**)	**39,874**	**55,546**	**58,902**	**60,328**	**63,493**	**61,101**	**57.899**	**45%**	**-4%**	**-9%**

Fonte: Elaboração própria. Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

(*) 2016: Dados preliminares;

(**) Inclui receitas intraorçamentárias e exclui deduções da receita corrente e para o Fundeb.

Os dados resumidos na tabela 9 mostram que os principais grupos de receitas dos municípios do Rio apresentaram crescimento sustentado até um patamar máximo alcançado em 2014, com aumento real relativo aos valores de 2007, pré-crise (valores em reais de 2016, descontada a inflação do período). A partir de 2015, observa-se queda dos valores reais de todos os grupos da receita, até chegar a 2016 em níveis próximos aos de 2012, com as receitas de *royalties* e das participações especiais pagos pela exploração do petróleo e gás natural, caindo inclusive bem abaixo do nível inicial de 2007.

Essa constatação corrobora o apontado por Garson (2016) de que a perda de receitas no caso da União e dos estados já aparece em 2014, enquanto nos municípios, só em 2015 se generaliza (Garson, 2016, p. 7). Como se pode observar, as receitas totais somadas (valores atualizados para 2016) cresceram inclusive em 2014, quando foram 5% maiores do que no ano anterior.

Esse desempenho positivo se verifica apesar da redução das receitas federais já naquele ano, quando as receitas administradas pela Receita Federal caíram -3% em termos reais relativamente a 2013,[12] fato que também não impediu que as transferências da União para os municípios fluminenses registrassem aumento de 8%, entre 2013 e 2014, e seguissem crescendo inclusive em 2015.

11. Valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV.

12. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Resultado Fiscal do Governo Central – Estrutura Nova (jan. 1997-mai. 2017). Disponível em: https://goo.gl/vE74w5. Acesso em: 01 jul. 2017.

Não obstante, as receitas totais dos municípios fluminenses caíram a partir de 2015: redução de -4% com relação a 2014, que se aprofundou em 2016. A última coluna da tabela 9 mostra os percentuais de variação dos grupos da receita entre 2014 e 2016.

Nela, é possível constatar que, de 2014, ano em que atingiram os valores mais elevados, até 2016 (dados preliminares, sujeitos a confirmação), as receitas dos municípios do Rio variaram -9%. A expressiva redução de -54% dos valores reais das participações governamentais recebidas pela exploração e produção do petróleo e do gás natural, os *royalties*, contribuiu sem dúvida para a queda das receitas no período.

Com efeito, a arrecadação dos municípios com os recursos de *royalties* caiu abaixo até do valor real de 2007, representando pouco mais da metade do que foi arrecadado naquele ano (em valores atualizados para 2016). Como resultado da queda – que vem sendo observada desde 2012 –, a participação dos *royalties* no total das receitas municipais agregadas de 2016 alcançou apenas 5%, enquanto em 2007 chegava a 12%.

A receita tributária, que é o grupo com maior peso no total da receita, caiu -12% entre 2014 e 2016. Esse é um indicador preocupante, tendo em vista ser essa a fonte de recursos próprios que garante autonomia financeira às administrações locais, que são, em geral, muito dependentes das transferências das demais esferas de governo. O desempenho dos principais tributos municipais, que representaram cerca de 30% de tudo o que foi arrecadado em 2016 pelos municípios fluminenses, será analisado com mais detalhes na sequência.

O segundo grupo com maior relevância para o conjunto dos orçamentos é o das receitas transferidas pelo estado do Rio de Janeiro para seus municípios[13] – que responderam por 27% do total arrecadado em 2016. Dentre essas, destacam-se, pela relevância, a cota-parte do ICMS sobre o consumo (14% das receitas totais) e as transferências do Fundeb, fundo intraestadual, voltado para a manutenção e desenvolvimento da educação básica (10% do total recebido pelos municípios fluminenses em 2016).

A queda dos valores das transferências do estado relativa a 2014 foi de -13%, sendo que a cota-parte do ICMS, principal imposto estadual, caiu -4% no pri-

13. Estão incluídas as cotas-partes dos impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), sobre a propriedade dos veículos automotores (IPVA) e da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), além das transferências do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb) e de convênios (correntes e de capital) do Estado e de suas entidades para os municípios.

meiro ano (2015) e -16% no segundo (2016), em comparação a 2014. Ou seja, em 2016, os municípios receberam cerca de R$ 100 milhões de repasses do ICMS (que são, em grande medida, proporcionais ao valor adicionado gerado nos respectivos territórios) a menos do que em 2014.

As transferências de convênios, que não têm um peso tão preponderante no total do orçamento, variam de ano a ano, não são definidas constitucionalmente (como a participação na receita de impostos federais), mas desempenham importante papel no financiamento de políticas públicas nas áreas sociais e para obras e investimentos, tiveram uma redução ainda maior entre 2014 e 2016, perdendo -74% do valor, correspondente a R$ 190 milhões a menos.

As transferências de recursos federais constituem o terceiro grupo com maior relevância para os orçamentos municipais: em 2016, representaram 17% das receitas totais, destacando-se as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), equivalentes a 8% do total, e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que somaram 5% das receitas totais.[14] Ao contrário do que se verificou nas transferências do estado, o valor do conjunto das federais manteve-se no mesmo patamar: aumentou 1% em 2015 e caiu -1% em 2016.

A tabela 10 indica a participação percentual de cada um dos principais grupos na receita dos municípios, separando a capital em virtude do elevado peso de seu orçamento no total arrecadado em 2016 – R$ 28 bilhões, valor equivalente ao arrecadado pelos 91 municípios do interior juntos (valores correntes, incluindo as receitas intraorçamentárias). O objetivo da tabela 10 é evidenciar a importância da receita própria e a dependência que os orçamentos municipais possuem das transferências intergovernamentais de recursos de outras esferas.

14. Além dessas, estão englobadas as transferências dos impostos sobre a propriedade territorial rural (ITR), sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); a cota-parte dos impostos sobre as exportações estaduais ou compensação (IPI-Exportação e desoneração do ICMS, ICMEXP); as destinadas às áreas sociais – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que responderam com o SUS por 61% dos recursos da União para os municípios do Rio em 2016; e de convênios (correntes e de capital) da União e de suas entidades.

Tabela 10 – Participação (%) dos grupos no total das Receitas dos municípios do interior X capital do estado – 2016

Participação % do grupo no total das Receitas – 2016	**Município do Rio de Janeiro**	**Municípios do interior**	**% no total**
Receita Tributária Própria	35%	18%	26%
Transferências (União e estado)	30%	59%	43%
Royalties	1%	9%	5%
Demais receitas	38%	20%	29%
Receita Total	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: Elaboração própria; Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

(*) 2016: Dados Preliminares.

Como se observa, o peso da receita tributária no orçamento da capital (35%) é o dobro do que representa para o conjunto dos municípios do interior (18%), revelando a maior autonomia financeira da capital e a sustentabilidade de sua situação fiscal relativa aos demais, cujo nível de dependência das transferências e dos *royalties* do petróleo é bem mais elevado – 59% e 9%, respectivamente, contra 30% e 1%, do município da capital, corroborando a análise desenvolvida nas seções precedentes acerca da maior fragilidade financeira dos municípios que não são capitais.

A tabela 11 detalha a evolução dos principais tributos municipais entre os anos de 2011 e 2016 e apresenta os dados relativos a 2007, para possibilitar a comparação com o período pré-crise (sempre em valores atualizados de dezembro de 2016).

Tabela 11 – Receitas tributárias dos municípios do Rio de Janeiro – 2007-2016 (em milhões de reais de 2016)[15]

Receitas	**2007**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016 (*)**	**% 2016/ 2007**	**% 2015/ 2014**	**% 2016/ 2014**
Receita tributária	**10,497**	**14,514**	**15,736**	**16,600**	**17,426**	**16,968**	**15.411**	**47%**	**-3%**	**-12%**
ISS	5,263	8,050	8,832	9,298	9,956	9,683	8,150	55%	-3%	-18%
IPTU	2,916	3,238	3,322	3,496	3,597	3,566	3,655	25%	-1%	2%
ITBI	749	1,203	1,408	1,458	1,315	1,127	944	26%	-14%	-28%
IRRF	850	1,213	1,322	1,474	1,695	1,734	1,814	113%	2%	7%
Taxas	714	801	842	868	861	856	840	18%	-1%	-2%

Fonte: Elaboração própria. Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

(*) 2016: Dados preliminares.

15. Valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV.

Em 2016, a arrecadação dos 92 municípios do Rio com os tributos de sua competência somou R$ 15,4 bilhões,[16] 12% inferior ao valor arrecadado pelos municípios em 2014, R$ 17,4 bilhões, maior receita anual de todo o período analisado (em reais de 2016).

O comportamento das receitas municipais foi determinado principalmente pelo desempenho do ISS, principal imposto municipal, que totalizou R$ 8,2 bilhões em 2016, um valor 18% menor que o arrecadado em 2014 (quase R$ 10 bilhões). Como se constata, uma perda significativa de R$ 1,8 bilhão. O movimento de queda na arrecadação do imposto iniciou em 2015, quando a receita do ISS caiu -3%, acompanhando a desaceleração das atividades, especialmente do setor de serviços: a queda no PIB estadual de serviços em 2016 foi de -6,2%, arrastando a receita tributária total.

Apesar da queda recente, é possível observar que a arrecadação do ISS cresceu 55% desde 2007, já descontada a inflação, enquanto a receita do IPTU sobre a propriedade imobiliária, segundo imposto mais importante, cresceu 25%, no mesmo período, menos da metade. Como consequência, o IPTU perdeu importância relativa, o que pode ser explicado, entre outros fatores, pelo menor esforço relativo dos governos municipais na cobrança desse imposto relativo ao ISS.

Uma arrecadação mais efetiva do imposto imobiliário envolve a atualização de cadastros e da planta de valores, sistemas e equipes de técnicos preparados para exercer uma fiscalização atuante, ou seja, estruturas modernas de administração tributária e fiscalização e com capacidade para uma cobrança eficaz, que não apenas garanta mais receita, mas principalmente maior justiça fiscal. Em 2016, a arrecadação com o IPTU somou R$ 3,7 bilhões, aumento de 2% com relação a 2014 (em 2015, apresentou ligeira queda). Apesar do aumento, ainda assim representa menos da metade do valor do ISS arrecadado. A comparação com o comportamento dos demais tributos, além do crescimento da população nas cidades fluminenses, sugere a existência de um espaço fiscal não explorado pelas administrações locais.

As duas últimas colunas da tabela 11 deixaram claro o movimento de perda da receita de tributos em 2015 (com exceção do IRRF, cuja arrecadação é vinculada ao pagamento de pessoal das administrações locais, que não caiu em

---

16. Além do IRRF, imposto de renda, que, embora de competência federal definida no art. 158, inciso I da Constituição Federal, é recolhido na fonte sobre os pagamentos dos salários dos servidores municipais.

2015, como se discutirá adiante), que se aprofundou em 2016, quando a arrecadação de todos os tributos foi menor.

A maior queda foi na arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, ITBI, pago por quem compra um imóvel, que caiu -14% em 2015 e -28% em 2016, como reflexo do agravamento da crise econômica que atingiu também as transações do setor imobiliário e os respectivos valores, com a redução dos preços. O ITBI e as taxas são os tributos com menor expressão na receita total dos municípios, representando apenas 2% e 1%, respectivamente.

A tabela 12 resume a evolução das despesas empenhadas dos municípios desde 2011, pelas principais naturezas, e acrescenta os dados de 2007, ano anterior ao início da crise, em valores atualizados (milhões de reais de dezembro de 2016), para permitir a análise dos impactos já mencionados também na estrutura do gasto.

Tabela 12 – Despesas dos 92 municípios do Rio de Janeiro Principais naturezas – 2007, 2011-2016 (Despesas empenhadas em milhões de reais de 2016)[17]

Despesas (principais naturezas)	**2007**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016 (*)**	**% no total 2016**	**% 2016/ 2007**	**% 2015/ 2014**	**% 2016/ 2014**
Pessoal e encargos	19,629	25,476	27,429	29,578	31,761	31,928	30,825	52%	57%	1%	-3%
Outras despesas correntes	14,877	19,744	21,976	22,441	23,557	22,039	21,266	36%	43%	-6%	-10%
Investimentos e inversões financeiras	4,439	8,127	7,757	6,080	7,847	8,237	6,099	10%	37%	5%	-22%
Juros e encargos da dívida	1,054	818	762	785	845	637	662	1%	-37%	-25%	-22%
Amortização da dívida	855	2,152	905	948	810	702	617	1%	-28%	-13%	-24%
Despesa total (**)	**40,854**	**56,319**	**58,829**	**59,831**	**64,820**	**63,543**	**59,469**	**100%**	**46%**	**-2%**	**-8%**

Fonte: Elaboração própria. Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

(*) 2016: Dados preliminares.

(**) Inclui despesas intraorçamentárias.

17. Obs: valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV.

A despesa total dos 92 municípios, evidenciada na última linha da tabela 12, cresceu substancialmente acima da inflação, passando de R$ 40,8 bilhões em 2007 para R$ 56,3 bilhões em 2011, até alcançar quase R$ 65 bilhões em 2014 – nível mais alto do período analisado, caindo a partir de então. Com o agravamento da crise, a despesa total dos governos locais caiu -2% em 2015 e -8% em 2016, quando comparados os valores totais das despesas municipais com os consolidados de 2014. Em 2016, os orçamentos municipais somaram R$ 59,5 bilhões (valores atualizados).

A análise da composição das despesas municipais de 2016 revela que os gastos com pessoal e encargos constituem a principal natureza de despesa, representando 52% do total, seguida do grupo de outras despesas correntes (responsável por 36%) e dos gastos com investimentos e inversões financeiras (10% do total).

Essa composição do gasto está alinhada com as necessidades inerentes às atribuições de responsabilidade dos municípios, em especial com a prestação de serviços nas áreas sociais, como a saúde e a educação, atividades altamente empregadoras de mão de obra e que apresentam demandas crescentes da população com o processo de urbanização e o crescimento das cidades já mencionados, intensificadas nos períodos de crise.

Ademais, em virtude das exigências legais e constitucionais de contratação de pessoal na área pública, vigentes no país, os vínculos de trabalho estabelecidos são, de maneira geral, fortes, e apresentam uma natureza estável. Em outras palavras, existe uma forte rigidez associada a essas despesas, dada pelo crescimento vegetativo da folha de pagamento e pela dificuldade de demissão de pessoal na área pública, uma vez que a constituição federal estabelece a necessidade de concursos públicos para o preenchimento da maioria dos cargos e funções, em todas as esferas de governo.

Esses aspectos explicam a evolução das despesas com pessoal, com um consistente crescimento até 2015, inclusive, da ordem de 1% em relação a 2014, apresentando queda só em 2016 de -3% com relação a 2014. De fato, entre 2007 e 2016, o valor dessas despesas aumentou 57%, chegando a R$ 30,8 bilhões, acima do aumento de 46% das despesas totais e de todas as demais naturezas.

Deve ser destacado que o comportamento agregado dos gastos encobre significativas diferenças entre a evolução das despesas na capital do estado e nos demais municípios. Enquanto os gastos com pessoal e encargos dos 91 muni-

cípios do interior caíram -1% e -10% na comparação de 2015 e 2016 com 2014, respectivamente, revelando um ajuste expressivo. Na capital, essas despesas aumentaram 3% e 6% nesses mesmos anos relativos a 2014.

As diferenças observadas devem-se não apenas ao fato de o município do Rio ser uma importante capital brasileira (já tendo sido, inclusive, um estado até 1975) – e, por essa razão, apresentar algumas peculiaridades e diferenciações na legislação que rege a divisão de receitas e atribuições na federação, relativas aos demais municípios – como por ter sediado dois megaeventos esportivos, a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2014 e 2016, respectivamente, implicando vultosos investimentos e elevado esforço de financiamento e mobilização de recursos materiais, financeiros e humanos para sua realização.

Isso explica, em grande medida, que a despesa total do município da capital tenha aumentado 4% em 2015 em relação ao ano anterior, quando o investimento aumentou expressivos 34%, e que o total de gastos tenha se mantido no mesmo patamar, em torno de R$ 30 bilhões em 2016 (valor atualizado), enquanto os municípios do interior registraram queda de -7% no conjunto da despesa em 2015 e de -34% nos investimentos. Queda que é ainda mais elevada quando se comparam os gastos totais dos 91 municípios do interior em 2016 com os gastos totais de 2014 (-15%, já descontada a inflação no período).

A redução de -10% na natureza das outras despesas correntes em 2016 *vis-à-vis* os gastos de 2014 com a mesma natureza, também revelada na tabela 12, sugere que houve um esforço de ajustamento dos governos locais em naturezas de despesa mais flexíveis, ligadas ao custeio das atividades, como material de consumo, e com contratações de serviços de terceiros, entre outras. A redução dessas despesas foi, inicialmente, em 2015, de -6%, o que parece reforçar o argumento de que houve efetivamente um esforço maior de ajuste em 2016, diante do agravamento da situação fiscal e financeira dos municípios.

Mais uma vez, aqui as diferenças entre o desempenho dos municípios do interior e da capital são significativas: enquanto entre 2014 e 2016, os primeiros reduziram em -15% os valores empenhados com outras despesas correntes, no município da capital, a redução foi de apenas -2%. Também com relação aos pagamentos com o serviço da dívida – juros, encargos e amortizações –, a maior parte do gasto consolidado é de responsabilidade do município da capital, que pagou R$ 854 milhões em 2016, enquanto os municípios do interior pagaram, juntos, R$ 425 milhões.

Esse comportamento da despesa com o serviço da dívida parece estar em linha com a realidade de acesso restrito (se não inexistente) ao crédito para a grande maioria dos municípios brasileiros, especialmente os menores, que têm maior dependência de transferências, conforme se analisou ao longo deste capítulo. Ao contrário da capital, que, como evidenciado na tabela 10, teve 34% de seu orçamento financiados por receita tributária própria em 2016 e apresenta, portanto, maior capacidade de endividamento e pagamento, além dos megaeventos, que envolveram a contratação de expressivas operações de crédito.[18]

O gráfico 1, a seguir, ilustra a comparação entre as receitas e despesas totais dos municípios do Rio de Janeiro no período mais recente, em valores atualizados para reais de dezembro de 2016. Fica evidenciada a piora dos resultados da execução orçamentária desde 2014, com o agravamento da crise, já analisado, em 2016.

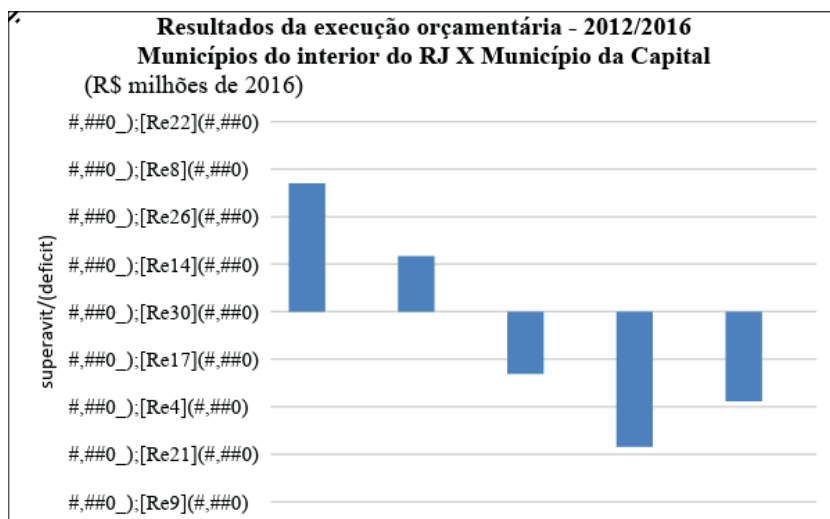
Com o intuito de permitir uma melhor compreensão dos impactos, o gráfico apresenta a evolução dos resultados do município da capital destacados dos demais 91 do interior, justificada não apenas pelo tamanho de seu orçamento, mas pelas diferentes condições vivenciadas no período recente, ao sediar os grandes eventos esportivos e as circunstâncias a eles associadas, já comentadas.

Como se depreende, os impactos foram diferenciados. A piora do resultado agregado dos municípios do interior foi bem mais intensa, com a transformação de um superávit de mais de R$ 1,3 bilhão em 2012 em um déficit superior a R$ 1,4 bilhão em 2015 e de quase R$ 1 bilhão em 2016 (dados preliminares, sujeitos à confirmação).

Na capital, ao contrário, o pior resultado da execução orçamentária foi o déficit de R$ 1,6 bilhão apurado em 2012, com um movimento de recuperação em 2013 e 2014 e piora em 2015, com déficit superior a R$ 1 bilhão, e ligeira melhora em 2016. Apesar disso, em todos os anos, o resultado na capital foi negativo.

---

18. A receita de operações de crédito internas e externas do município do Rio de Janeiro de 2016 foi R$ 2,3 bilhões, equivalente a 8% da receita total, mais que a cota-parte do ICMS, R$ 2,2 bilhões (dados do Siconfi/STN).

Gráfico 1 − Resultados da execução orçamentária – 2012-2016 – Municípios do interior X Capital do estado do RJ[19]

Fonte: Elaboração própria. Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

A visualização dos resultados expressa no gráfico 1 ilustra a extensão da crise atravessada pelos municípios do Rio de Janeiro, que se traduz no comprometimento da capacidade de pagamento e investimento, indicando a relevância e a urgência da busca de alternativas para a viabilização das políticas públicas de responsabilidade municipal e para a promoção do desenvolvimento. Com efeito, na ausência de planejamento e estratégias para a ação municipal, os déficits orçamentários, como já mencionado, vêm sendo financiados pelo aumento do endividamento junto a servidores, fornecedores e credores (no caso da capital, por meio de operações de crédito), comprometendo orçamentos futuros, a qualidade de vida nas cidades e o atendimento das demandas dos cidadãos.

5. Conclusões

Existem causas conjunturais (crise financeira mundial de 2008), mas também causas estruturais (pacto federativo brasileiro), a se refletirem na atual crise das

19. Inclui receitas e despesas intraorçamentárias de 2016 (dados preliminares. Valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV).

relações interfederativas no Brasil. Entre essas últimas, destaca-se o forte centralismo da União. Mesmo em períodos marcados pela descentralização das políticas públicas, a forte heterogeneidade entre os municípios (e também entre os estados) levou o governo federal a ter importante papel na "coordenação federativa" das políticas públicas. Contrariando o que havia sido pactuado na Constituição Federal, os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-10) e Dilma Rousseff (2011-16) promoveram maior centralismo na administração, com o governo federal elaborando um conjunto de planos oferecendo recursos aos governos municipais desde que aderissem ao que fora formulado. Foi uma verdadeira "era dos planos", como são exemplos os casos do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e o Plano Nacional de Saneamento e Resíduos Sólidos.

Trata-se de uma estratégia que visa diminuir as desigualdades regionais/locais, uma vez que a descentralização favorece as regiões mais ricas, que desfrutam uma maior autonomia financeira. Nas regiões Sudeste e Sul, a descentralização das políticas públicas sociais pode ser experimentada como um avanço em sua autonomia, com maior efetividade delas, o que poderia aumentar o diferencial de indicadores socioeconômicos em desfavor das regiões mais pobres (Nordeste e Norte). Nestas, a descentralização tem sido experimentada como parte de redes federativas verticais, em que no topo está o governo federal, sem maior autonomia regional/local (Santos, 2008).

A crise financeira internacional piorou uma situação que já era grave, tornando insustentável o pacto federativo no país. Uma forte evidência disso são os decretos estaduais e, principalmente, municipais de calamidade financeira, como estratégia para evitar penalizações decorrentes do descumprimento dos limites constitucionais e legais de gastos e de aplicação mínima de recursos na saúde e na educação.

Se, por um lado, a gestão centralizada dos recursos pelo governo federal vem se mostrando insuficiente para lidar com os desdobramentos da crise e a consequente ampliação da demanda por políticas sociais nas grandes cidades, por outro, a descentralização da administração, com a ascensão municipal, também parece não ser suficiente para lidar com a complexidade da dinâmica atual.

Considerando as peculiaridades do federalismo tripartite brasileiro, constituído nesse modelo a partir da Constituição Federal de 1988, a emergência do protagonismo municipal veio acompanhado não apenas de um declínio da

atuação dos estados, mas também por um estreitamento das vias de acesso a recursos financeiros entre União e municípios. Para além da redistribuição de competências executivas, os canais para obtenção dos meios para fazê-los também foram redefinidos, posicionando os estados como agentes marginais nesse processo.

Como uma das consequências dessa estrutura peculiar de organização federativa dos recursos e das responsabilidades, durante os primeiros anos do século XXI, observou-se o desenvolvimento e a implementação de instrumentos jurídicos alternativos de gestão compartilhada entre municípios geograficamente próximos.

Há, nesse sentido, um duplo movimento nas relações interfederativas que é realizado no entorno do binômio autonomia e recursos financeiros. Mesmo observando apenas os municípios brasileiros de porte médio e grande – em que se verifica expressiva disparidade tanto em termos de arrecadação fiscal como também em indicadores sociais –, as medidas descentralizadoras conferiram aos referidos entes maior poder político que, ao mesmo tempo, veio acompanhado de maiores responsabilidades. Ou seja, se descentralizar para os municípios com maior capacidade arrecadatória representou para estes uma ampliação de sua autonomia, para os demais, uma das consequências diretas desse processo foi uma ampliação de dependência das transferências de recursos por parte do governo central.

Nesse contexto estrutural complexo, o agravamento da crise econômica e financeira impactou de forma diferenciada os entes federativos, tendo afetado gravemente o estado e os municípios do Rio de Janeiro, pela elevada dependência que apresentam dos recursos naturais do petróleo e gás natural. Além do estado, quase um terço de seus 92 municípios decretaram estado de calamidade ou emergência financeira e/ou administrativa desde 2016, realidade que se traduziu em atrasos em pagamentos de salários de servidores e demissão de não estáveis, revisão de contratos firmados e renegociação de serviços, entre outros.

A análise das receitas e despesas dos municípios fluminenses no período 2011-16 e a comparação com os valores de receitas e despesas de 2007 (pré-crise) evidenciou a piora dos resultados da execução orçamentária desde 2014, especialmente para os municípios do interior, comprometendo a capacidade de pagamento e sugerindo a urgência da busca de alternativas para viabilização das políticas públicas de responsabilidade municipal.

Referências

AFONSO, J. R. "Mecanismos de articulación intergubernamental en Brasil para mejorar los ingresos de las unidades federativas". In *Foro Internacional "Autonomía y coordinación fiscal para una descentralización efectiva"*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. Disponível em: http://www.joserobertoafonso.com.br/category/publicacoes/. Acesso em: 7 set. 2017.

______ e MELLO, L. "The global crisis and Brazilian federalism: effects and perspectives". In ECCLESTON R. e KREVER, R. (eds.). *The future of federalism: studies in fiscal federalism and state-local finance series*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2017, pp. 291-313.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000.

______. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

CASTELLS, M. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). "Marcha à Brasília: a defesa dos municípios por pauta e as demandas do movimento em visibilidade". Disponível em: http://www.cnm.org.br/institucional/marcha_a_brasília. Acesso em: 17 ago. 2017.

______. "Nota Técnica 14: A crise pela ótica dos municípios brasileiros". Disponível em: http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/A%20Crise%20pela%20%C3%B3tica%dos%20Munic%C3%ADpios%20brasileiros.pdf. Acesso em: 17 ago. 2017.

ECCLESTON R. e KREVER, R. *The future of federalism: studies in fiscal federalism and state-local finance series*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2017.

FUNDAÇÃO CEPERJ. Estimativa do PIB-RJ 2016. 2017. Disponível em: https://goo.gl/voKRX3. Acesso em: 05 jul. 2017>.

GARSON, S. "A crise bateu à porta dos municípios... e a porta estava aberta!". 2016. Disponível em: https://goo.gl/8M5JED. Acesso em: 05 jul. 2017.

GOBETTI, S. W. "Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível". *Texto para discussão 2037*. Brasília: IPEA, 2015, n. 21.

HARVEY, D. et al. "Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil". *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*, Editorial Boitempo, 2013. Coleção Tinta Vermelha.

NAZARETH, P. "Descentralização fiscal e autonomia municipal: elementos para o debate". *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (on-line), v. 36, p. 117, 2015.

______ et al. “Finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro”. In OSÓRIO, M. et al (org.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, v. 1, pp. 251-90.

RESENDE, F. “O Estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na Nova República”. In RESENDE, F. e CUNHA, A. (orgs.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*, n. 37. São Paulo: Editora FGV, 2013.

SANTOS, A. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

______. “Descentralização e autonomia financeira municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro”. *Revista GEO UERJ*, v. 2, n. 23, pp. 50-72, Rio de Janeiro, 2012.

______ e VASQUES, P. H. “Estatuto da metrópole e gestão de aglomerados urbanos no Brasil”. *Revista del CESLA*, n. 19, pp. 125-51, 2016.

SILVA, R e MATOS, M. “Petróleo e desenvolvimento regional: o Rio de Janeiro no pós-boom das *commodities*”. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano XVIII, v. 2, n. 34, pp. 704-22, Salvador, 2016. Disponível em: https://goo.gl/1Vj9t5. Acesso em: 05 jul. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. . *Contas do governo do estado do Rio de Janeiro – exercício 2015. Parecer do Corpo Técnico*. 2016. Disponível em: https://goo.gl/T4Ke93. Acesso em: 05 jul. 2017.

Privatização da CEDAE: na contramão do movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento

Mariana Berardinelli Vieira Braz Gonçalves

1. Introdução

Na esteira da crise econômica vivenciada pelo estado do Rio de Janeiro, a Assembleia Legislativa deste ente federativo aprovou, em regime de urgência, a Lei Estadual nº 7.529, a qual autoriza o Poder Executivo fluminense exercer a alienação integral das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). A promulgação do referido diploma legal se deu em um ambiente marcado por diversas polêmicas, as quais se relacionam, principalmente, à insuficiência de debate público sobre a matéria e à incompatibilidade da norma com regras constitucionais de cunho financeiro-orçamentário.

A questão assume contornos ainda mais controversos quando considerado o fato de que a privatização da CEDAE vai de encontro ao movimento mundial de remunicipalização de serviços públicos de saneamento[1] verificado, a partir do ano 2000, por meio de levantamento realizado pelo Transnational Institute em parceria com diversas organizações majoritariamente europeias (2017). De acordo com o referido estudo, entre as principais causas que teriam motivado as autoridades públicas à remunicipalização dos serviços, incluem-se o desempenho medíocre dos operadores privados, a insuficiência de investimentos, a cobrança de tarifas excessivamente elevadas, os altos custos operacionais e a falta de transparência financeira – o que sugere que os argumentos de eficiência e economicidade usualmente advogados em favor da desestatização de serviços públicos essenciais podem se mostrar, muitas vezes, falaciosos.

1. O levantamento realizado pelo Transnational Institute restringiu-se originalmente aos componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, passando a incluir também, no âmbito do último relatório divulgado (2017), o serviço de coleta de resíduos sólidos.

Nesse contexto, no âmbito do presente artigo, promove-se uma análise acerca do processo que culminou na aprovação da privatização da CEDAE, com o objetivo de investigar se a decisão pela desestatização da companhia foi motivada pela expansão dos níveis de acesso aos serviços ou se, ao revés, pautou-se fundamentalmente em interesses políticos e econômicos, tratando-se de solução imediatista destinada a mitigar a crise financeira enfrentada pelo estado fluminense.

Para tanto, o presente texto encontra-se organizado em quatro tópicos, além desta introdução. No primeiro, realiza-se uma retrospectiva trajetória dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Rio de Janeiro, investigando-se, ainda, as origens históricas da CEDAE. No segundo, analisa-se o processo de privatização da companhia estadual de saneamento sob uma perspectiva eminentemente jurídica, examinando-se os marcos normativos relacionados à tal operação de desestatização, assim como os principais pontos polêmicos a eles subjacentes. No terceiro, aborda-se o movimento de remunicipalização dos serviços de saneamento verificado em diversos países, a partir do ano 2000, investigando-se as suas principais causas e questionando-se os pretensos benefícios associados à privatização de serviços públicos essenciais. Por fim, no quarto e último capítulo, são tecidos breves comentários à guisa de conclusão.

2. A trajetória dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Rio de Janeiro: antecedentes históricos e origens da CEDAE

Em março de 1565, Estácio de Sá lançou as bases da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, na várzea situada entre os morros do Pão de Açúcar e Cara de Cão, às margens da Baía de Guanabara (Carvalho, 1990). Após a expulsão dos franceses, em 1567, a cidade foi transferida para o morro do Castelo – a partir de onde se desenvolveu –, sendo instituída, neste mesmo ano, a Capitania Real do Rio de Janeiro (Linhares, n.d.).

A esse respeito, cumpre destacar que o período inicial de ocupação do território fluminense foi marcado pela ausência de ações coletivas na seara de saneamento. Com efeito, nos imóveis pertencentes às famílias mais abastadas, tanto o abastecimento de água como a destinação dos dejetos produzidos eram realizados mediante o emprego de mão de obra escrava, a qual era responsável por trazer água de mananciais e poços, assim como por transportar, até cursos d'água mais afastados, as excretas humanas depositadas em barricas de ma-

deira. Todavia, a maior parte da população dispunha lançava seus dejetos em áreas contíguas às respectivas residências, sendo obrigada, ainda, a buscar água em mananciais cada vez mais distantes, em razão da crescente poluição dos recursos hídricos próximos às cidades (Rezende e Heller, 2008).

Com a expansão da cidade e o crescimento populacional, a demanda por soluções coletivas de abastecimento de água tornou-se insustentável, o que provocou por parte das autoridades públicas o desenvolvimento do projeto de implantação do Aqueduto da Carioca, cujas obras foram concluídas no ano de 1723. Por meio do referido aqueduto – o qual ligava os morros de Santa Tereza e Santo Antonio –, transportava-se água das nascentes do Rio Carioca até o chafariz erguido no Campo de Santo Antônio, designado por Fonte da Carioca (Dias, 2003; Pinto, 2010; Nascimento, 2010).

À medida que a cidade crescia, outros mananciais foram gradativamente aproveitados, formando-se os sistemas de abastecimento de Santa Teresa (composto pelos rios Carioca, Lagoinha e Paineiras), Tijuca (integrado pelos rios Maracanã, São João, Trapicheiro, Andaraí, Gávea Pequena e Cascatinha), Gávea (constituído pelos rios Chácara da Bica, Piaçava, Cabeça e Macacos), entre outros (Nascimento, 2010).

Por outro lado, no que tange aos serviços de esgoto, a grave situação de insalubridade instaurada no território carioca, aliada à incipiência do aparelho estatal, conduziu à abertura de uma concorrência para contratação de empresa que se tornaria responsável pela implantação e gestão do sistema de esgotamento sanitário da cidade, conforme autorizado pela Lei n.º 884, de 1º de outubro de 1856.[2]

Nesse contexto, em 25 de abril de 1857, o Imperador D. Pedro II firmou contrato com os Srs. João Frederico Russel e Joaquim Francisco de Lima Junior, aos quais foi concedido o direito de construir e administrar a rede pública de esgotos sanitários urbanos, bem como de executar as instalações de esgotos dos prédios, na área delimitada no bojo do documento. Posteriormente, o referido contrato foi transferido à empresa de capital inglês denominada The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited, a qual passou a deter o monopólio do serviço em questão (Rodrigues, 2014; Miranda, 2014).

---

2. Art. 17, § 2º, da Lei n.º 884/1856. "O Governo fica *autorisado* para: [...] *Contractar*, sobre as bases que forem mais vantajosas, a empresa do serviço da limpeza e esgoto da cidade do Rio de Janeiro, podendo conceder à respectiva companhia privilégio exclusivo, e *adoptar* ou a base decretada no § 3º do Art. 11 da Lei n.º 719 de 28 de Setembro de 1853, ou qualquer outra que seja mais conveniente, *comtanto* que as *despezas* resultantes do *contracto* recairão somente nos proprietários que se aproveitarem de tal serviço".

As primeiras tubulações de esgotamento sanitário implantadas pela citada companhia adotaram o sistema conhecido por "separador parcial inglês" – ou, simplesmente, "misto" – o qual compreende duas redes distintas: uma, que recebe os efluentes domésticos juntamente à parcela de águas pluviais originadas nas áreas construídas das habitações, e outra, que coleta e transporta as águas pluviais oriundas das áreas externas às edificações. Todavia, em virtude dos problemas associados à utilização desse sistema em áreas tropicais – nas quais se verificam altos índices pluviométricos –, o mesmo deixou de ser adotado, sendo substituído, a partir de 1899, pelo sistema separador absoluto, no qual os esgotos sanitários e águas pluviais são integralmente transportados em redes distintas (Rosso, 2011; Dias, 2011; Giordano, 2011).

Posteriormente, no ano de 1875, foi editada a Lei n.º 2.639, por meio da qual se tornou obrigatório o suprimento de água para as habitações e edifícios residenciais situados no perímetro urbano definido pelo governo imperial,[3] mediante o pagamento de taxa.[4] Até então, a distribuição domiciliar de água constituía privilégio das repartições públicas, templos religiosos e de um reduzido número de residências (Nascimento, 2010).

A metrópole do Rio de Janeiro continuava a se expandir de forma exponencial, o que impulsionou a busca por novas fontes de abastecimento, capazes de atender às necessidades da crescente população. Nesse contexto que foram realizadas as obras de implantação do sistema de Acari, também conhecido como o Sistema das Linhas Pretas, em razão de ser composto por cinco linhas adutoras implantadas entre os anos de 1877 e 1909,[5] sujeitas ao regime de variação sazonal de vazão. O referido sistema foi o primeiro a se utilizar de mananciais situados fora dos limites da cidade do Rio de Janeiro, tendo sido responsável, até o ano de 1940, por aproximadamente 80% do volume total de água fornecido à metrópole carioca[6] (Pinto, 2010; Nascimento, 2010).

---

3. Art. 1º, § 2º. "O supprimento d'agua é considerado obrigatorio para as casas de habitação e edificios de qualquer natureza, existentes no perimetro da cidade, que fór determinado pelo Governo."

4. Art. 1º, § 3º. "Fica o Governo igualmente autorizado a estabelecer as taxas, que devem pagar os particulares pelo supprimento d'agua nas casas de habitação e edificios a que se refere o paragrapho antecedente."

5. As cinco linhas adutoras que compõem o sistema de Acari são: São Pedro, Rio D'Ouro, Tinguá, Xerém e Mantiqueira (1908), as quais foram implantadas nos anos de 1877, 1880, 1893, 1907 e 1908, respectivamente.

6. Conforme informação disponibilizada no site institucional do INEA, atualmente, a vazão média produzida pelo sistema Acari corresponde a 1.900 l/s, o que restringe a sua área de influência às regiões próximas das captações dos municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e a algumas áreas localizadas na cidade de Belford Roxo.

Em 1892, iniciou-se a captação de água para atendimento da população de Niterói, por meio do aproveitamento de mananciais existentes nas Serra de Friburgo e de Teresópolis. A água captada nas referidas fontes era diretamente transportada até o reservatório da Correção, implantado na cidade de Niterói (Nascimento, 2010).

No início do século XX, as crises de abastecimento causadas pelas fortes estiagens levaram o poder público a desenvolver o projeto do sistema de Ribeirão das Lajes, o qual entrou em operação em 1940. Este veio a ser posteriormente ampliado, no ano de 1949, por meio da construção de uma segunda adutora, o que permitiu o fornecimento de uma vazão adicional de 5.100 l/s para a cidade do Rio de Janeiro (INEA, 2012). A partir de então, a metrópole carioca deixou de contar exclusivamente com sistemas de abastecimento de água sujeitos a regimes sazonais de vazão.

No ano de 1945, foi criado o Departamento de Águas e Esgotos (DAE), subordinado à Secretaria Geral de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal, o qual passou a ser responsável não apenas pelo serviço de abastecimento de água como também de esgotamento sanitário da cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista o encerramento, em 25 de abril de 1947, do contrato firmado pela companhia inglesa City (Dias, 2003).

O contínuo crescimento da região do Grande Rio tornava cada vez mais premente a demanda da população por água, o que levou o poder público a desenvolver, no início da década de 1950, o projeto para captação de água no Rio Guandu. A esse respeito, cumpre esclarecer que o aproveitamento do referido manancial para fins de abastecimento da população fluminense somente se tornou possível após a realização das obras de transposição das águas dos rios Paraíba do Sul e Piraí para a bacia do rio Guandu, as quais ensejaram um aumento significativo da vazão deste último corpo hídrico (CEDAE, 2010).

Em agosto de 1955, foi inaugurada a primeira etapa da ETA Guandu, cujas obras de implantação foram concluídas no ano de 1965. Desde então, a referida instalação foi objeto de sucessivas obras de ampliação e melhorias técnicas, tratando-se atualmente da maior estação de tratamento de água do mundo em produção contínua, com capacidade equivalente a 43 m^3/s (CEDAE, 2010).

Nessa mesma época, entrou em operação o sistema Imunana-Laranjal, o qual é responsável pelo abastecimento das cidades de Niterói, São Gonçalo e Itaboraí. A captação do referido sistema é feita no Canal de Imunana, composto pelos rios Macacu e Guapiaçu, e localizado no município de Guapimi-

rim, bombeando-se, em seguida, a água captada para a ETA Laranjal, com vistas a torná-la adequada ao consumo humano (INEA, 2016).

Em novembro de 1957, foi criada, por meio da Lei n.º 889, a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), a qual veio a absorver posteriormente o acervo e as funções dos Departamentos de Esgotos Sanitários (DES) e de Abastecimento de Água (DAA), originados a partir da divisão do antigo DAE. Em 1965 – após a transferência da capital para Brasília, portanto –, os serviços de água foram retirados da SURSAN e transferidos para a Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG), empresa pública criada, neste mesmo ano,[7] vinculada à Secretaria de Obras (Marques, 2000).

Posteriormente, em 1972, foi instituída a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG), a qual tinha por atribuições administrar os serviços de esgotamento sanitário e combater os mosquitos no estado em questão. A empresa contou com recursos externos do BNH para a sua estruturação e teve como principal intervenção a retomada das obras do emissário submarino de Ipanema (Marques, 2000). Nesse mesmo ano, foi criada a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ), responsável pela prestação dos serviços de água e esgoto, antes da fusão.

Em julho de 1974, foi promulgada a Lei Complementar n.º 20, por meio da qual se operou a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, que passariam a se constituir em um único ente, a partir de 15 de março de 1975[8], cuja capital corresponde à cidade do Rio de Janeiro. De acordo com a referida norma, os serviços públicos desenvolvidos por aqueles entes, assim como os respectivos recursos e bens, deveriam ser integralmente transferidos ao novo ente federativo.[9]

Nessa esteira, foram editados os Decretos nº 39 e 168, ambos de 1975, os quais autorizaram o Poder Executivo estadual a proceder com os atos necessários à incorporação da ESAG e da SANERJ pela CEDAG, dando origem, assim, à Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE). Esta foi instituí-

---

7. Os fundamentos normativos da criação da CEDAG são a Lei n.º 263, de 24 de dezembro de 1962, e o Decreto n.º 478, de 19 de outubro de 1965.

8. Art. 8º. "Os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passarão a constituir um único estado, sob a denominação de estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975. Parágrafo único. A Cidade do Rio de Janeiro será a capital do estado."

9. Art. 12.: "O estado do Rio de Janeiro, criado por esta lei, sucede no domínio, jurisdição e competência, aos atuais estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. [...] § 2º. Os serviços públicos estaduais, assim definidos por ato do novo estado, lhe serão transferidos com os recursos orçamentários e extraorçamentários a eles destinados e com os respectivos bens móveis e imóveis."

da sob a forma de sociedade de economia mista, indo ao encontro do modelo de gestão consolidado sob a égide do PLANASA, [10] o qual se caracterizava por uma abordagem empresarial dos serviços de saneamento e pela vinculação destes às noções de autossustentação tarifária e viabilidade econômico-financeira.

Todavia, a grave crise econômica instaurada no país no início década de 1980, aliada à extinção do BNH, por meio do Decreto-Lei n.º 2.291/1986, contribuíram para o progressivo endividamento das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), incluindo a CEDAE, cujo desempenho setorial foi sensivelmente comprometido durante as décadas subsequentes. Diante desse cenário caótico, no ano de 2007, foi desenvolvido, com o suporte da Fundação Getúlio Vargas (FGV), um plano estratégico para a reestruturação e modernização da CEDAE, o qual priorizava a promoção do saneamento econômico e financeiro da companhia, visando, em última análise, ao incremento de sua capacidade de investimento em melhorias e ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário (FGV, 2014).

A partir do referido processo de reestruturação, originou-se a "Nova CEDAE", a qual vem apresentando sucessivos resultados positivos desde 2007,[11] tendo sido recentemente avaliada em aproximadamente 7 bilhões de reais (*O Globo*, 2017). A despeito de tais circunstâncias, em março de 2017, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou, em meio a uma série de polêmicas, a Lei n.º 7.529, a qual autoriza o Poder Executivo a praticar os atos necessários à privatização da companhia de saneamento estadual, conforme se abordará a seguir.

3. O processo de privatização da CEDAE: uma análise sob o ponto de vista jurídico

A deflagração do processo de privatização da CEDAE tem sua origem na grave crise financeira enfrentada pelo estado do Rio de Janeiro, a qual atin-

---

10. Ao condicionar o acesso aos recursos financeiros federais à concessão, pelos municípios, dos serviços de água e esgoto às CESBs, o PLANASA consolidou o modelo de gestão centrado nessas companhias. A justificativa para tanto era assegurar a viabilidade econômico-financeira do plano, pautado pela lógica dos "subsídios cruzados", segundo a qual os excedentes obtidos nas áreas superavitárias deveriam financiar a expansão dos sistemas de saneamento deficitários, localizados em uma mesma unidade da federação.

11. Conforme dados divulgados nos Relatórios de Demonstrações Financeiras da CEDAE, em 2016, a companhia obteve lucro líquido no valor de R$ 379.227.000, 00.

giu o seu ápice em junho de 2016, com a publicação do Decreto n.º 45.692. Por meio da referida norma, foi decretado estado de calamidade pública no âmbito da administração estadual fluminense, autorizando-se a adoção de "medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos".[12]

Diante de tal cenário, o governador em exercício na época encaminhou ao BNDES proposta de realização de estudos de modelagem para uma possível privatização da CEDAE, como uma alternativa destinada a mitigar os efeitos da crise econômica. Tal circunstância, inclusive, levou o Conselho do Programa de Parceria de Investimentos (PPI) a editar a Resolução nº 04, de 13 de setembro de 2016, opinando favoravelmente à inclusão da companhia de saneamento no âmbito do respectivo programa de privatizações.

Em 26 de janeiro de 2017, o estado do Rio de Janeiro e a União assinaram um Termo de Compromisso, no qual se estabeleceu uma série de medidas destinadas a promover o ajuste fiscal e o equilíbrio das contas do ente fluminense. A celebração do referido ajuste constituiu o primeiro passo para a adesão do estado ao regime de recuperação fiscal que veio a ser posteriormente desenvolvido em âmbito federal.

Por meio deste termo de compromisso, o estado assumiu uma série de obrigações como contrapartida ao socorro financeiro a ser concedido pela União, entre as quais se incluiu a alienação, de modo irretratável e irrevogável, da integralidade das ações representativas do capital social da CEDAE. Ademais disso, ambos os entes federativos signatários se comprometeram a encaminhar, às suas respectivas casas legislativas, todas as propostas normativas necessárias à efetiva implementação das medidas destinadas a garantir o reequilíbrio econômico-financeiro do estado fluminense.

Nesse contexto, em março de 2017, a ALERJ aprovou, em regime de urgência, a Lei n.º 7.529, a qual autoriza o Poder Executivo estadual a praticar os atos necessários à privatização da CEDAE. Ademais, de acordo com o *caput* e § 2º do art. 2º da referida norma, até que seja efetivada a alienação do controle acionário da companhia, o ente estadual poderá contratar operação de crédito no valor de até R$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, oferecendo como garantia as próprias ações da sociedade, sendo que os recursos obtidos a partir de tal operação deverão ser "prioritaria-

12. Decreto Estadual n.º 45.692, de 17 de junho de 2017.

mente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas".

Em outras palavras, tal dispositivo autoriza que o ente fluminense tome imediatamente empréstimo junto a instituições financeiras – inclusive de natureza pública, tal como o BNDES –, como forma de antecipar as receitas que serão auferidas por ocasião da venda da CEDAE, para realizar o pagamento de despesas correntes da máquina estatal com pessoal ativo e inativo.

Por sua vez, em âmbito federal, foi promulgada a Lei Complementar n.º 159, de 19 de maio de 2017, a qual instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, promovendo alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal. A referida norma autoriza a União a suspender integralmente, por até 36 meses, a cobrança das prestações relativas aos contratos de dívidas firmados com estados com alto endividamento e problemas de caixa;[13] em contrapartida, os entes estaduais deverão aprovar uma série de medidas, entre as quais se inclui a privatização de empresas estatais, com vistas à utilização dos recursos para quitação dos passivos.[14]

Na esteira da promulgação da Lei Complementar n.º 159/2017, o governo do estado do Rio de Janeiro sancionou a Lei n.º 7.629, de 09 de junho de 2017, a qual autoriza o Poder Executivo a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela União. De acordo com esta norma, o Poder Executivo estadual é responsável por elaborar um Plano de Recuperação Fiscal estabelecendo medidas emergenciais e reformas institucionais destinadas a corrigir os desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas fluminenses, o qual deverá ser remetido à ALERJ, para a devida homologação, em até trinta dias contados da publicação do ato do presidente da República que der início ao regime de recuperação.

Finalmente, em 27 de julho de 2017, o ente assinou o Decreto nº 9.109, que regulamenta a Lei Complementar n.º 159/2017 – perfazendo, assim, o arcabouço normativo necessário à efetiva implementação do Regime de Recupe-

13. Nos termos do art. 3º da Lei Complementar n.º 159/2017, estão habilitados a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal os estados que atenderem, simultaneamente, aos seguintes requisitos (i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; (ii) despesas liquidadas com pessoal, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e (iii) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

14. Ver art. 2º, § 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 159/2017.

ração Fiscal dos estados. Ato contínuo à publicação da referida norma regulamentar, o governo do estado do Rio de Janeiro apresentou, junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, pedido formal de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, o qual veio a ser homologado pelo Presidente da República em exercício, no dia 05 de setembro de 2017.

Todavia, ao se considerar a homologação do acordo que autoriza o socorro financeiro da União ao ente fluminense, é importante destacar que se encontra em trâmite junto ao Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.683/RJ, ajuizada pelos partidos PSOL e Rede Solidariedade, em face da norma estadual que autorizou a alienação das ações representativas do capital social da CEDAE. No âmbito da referida ação, formulou-se pedido cautelar pleiteando a suspensão dos efeitos da Lei Estadual nº. 7.529/2017, até o julgamento definitivo da causa, sob os argumentos de que tal norma estaria inquinada de inconstitucionalidades, tanto sob o ponto de vista material quanto formal (*fumus boni iuris*), e de que a demora na prestação jurisdicional poderá resultar em danos de difícil reparação (*periculum in mora*).

Dentre os vícios materiais invocados pelos autores da ADI n.º 5.683/RJ, destacam-se: (i) a violação aos princípios da eficiência e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, sob o argumento de que a venda da CEDAE importará prejuízos financeiros ao estado, na medida em que se trata de companhia superavitária, que lhe distribui dividendos; e (ii) o desrespeito às regras insculpidas nos incisos III e X do art. 167 da Constituição, que vedam a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, assim como a concessão de empréstimos pelo Governo Federal e suas instituições financeiras – inclusive por antecipação de receita – para pagamento de despesas correntes com pessoal ativo, inativo e pensionista dos estados.

Por sua vez, no que diz respeito à dimensão formal, sustentam os autores da ação que a aprovação da norma em regime de urgência, sem a realização prévia de audiências públicas e sem a oportunização de manifestação da Comissão de Saneamento Ambiental da ALERJ, violaria o devido processo legislativo, descumprindo as exigências de deliberação mínimas inerentes ao princípio democrático. Ademais, alegam que a ausência de participação dos municípios afetados pela privatização no âmbito do processo decisório que culminou na aprovação da lei importaria grave afronta ao federalismo de cooperação.

Em defesa da Lei Estadual n.º 7.529/2017, o Governo do estado do Rio de Janeiro alega a ausência de vícios no processo legislativo, uma vez que o regimento interno da ALERJ não exigiria a realização de audiências públicas, tampouco a elaboração de parecer por parte da Comissão de Saneamento Ambiental, a qual se manifestou verbalmente a respeito do respectivo projeto de lei. Além disso, sustenta que a aprovação da Lei Estadual n.º 7.529/2017, sem a prévia consulta aos municípios afetados, não importa qualquer violação ao federalismo cooperativo. Eis que a norma em questão apenas autoriza a alienação das ações representativas do capital social da CEDAE, mas não efetiva propriamente tal operação, sendo apenas nesse momento cabível a manifestação dos entes municipais.

Por sua vez, no que se refere aos vícios de inconstitucionalidade material invocados pelos autores da ADI n.º 5.683/RJ, o governo estadual reconhece que a Lei n.º 7.529/2017 viola o disposto nos incisos III e X do art. 167 da Constituição; contudo, em razão da situação de calamidade pública em que se encontra o estado do Rio de Janeiro, impor-se-ia, ao caso, uma ponderação entre os interesses tutelados pelas normas constitucionais orçamentárias e aqueles protegidos por normas consagradoras de direitos fundamentais, de modo a prevalecer estas últimas, com vistas a garantir os pagamentos necessários à manutenção dos serviços públicos essenciais. Em outras palavras, de acordo com o governador fluminense, a crise econômica vivenciada pelo estado justificaria a desconsideração de normas constitucionais de natureza orçamentária, sob o pretexto de viabilizar o funcionamento de serviços públicos essenciais, que poderiam estar gravemente comprometidos em virtude da insuficiência de recursos financeiros.

Em 29 de agosto de 2017, o ministro Luís Roberto Barroso acolheu parcialmente o pedido cautelar formulado no âmbito da ADI n.º 5.683/RJ, para afastar, até o julgamento definitivo da ação, a possibilidade de contratação de empréstimo pelo ente estadual fluminense junto a instituições financeiras públicas – tal como o BNDES –, com vistas ao pagamento de despesas correntes da máquina estatal com pessoal ativo e inativo. Com efeito, de acordo com o referido ministro, tal possibilidade constituiria afronta à regra expressa no art. 167, inciso X, da Constituição Federal.

Isso não impede, contudo, que a operação de crédito autorizada pelo art. 2º da Lei Estadual n.º 7.529/2017 seja realizada com instituições financeiras de natureza privada; da mesma forma, nada impede que o estado do Rio de Janei-

ro tome empréstimo com instituições financeiras do Governo Federal, desde que os valores obtidos a partir de tal operação não sejam utilizados para o pagamento de despesas com pessoal.

Por sua vez, no que se refere às alegações de inconstitucionalidade formal da norma que autoriza a privatização da CEDAE, por desobediência ao devido processo legislativo, assim como violação aos artigos 37 e 167, inciso III, da Constituição Federal, estas foram rejeitadas no âmbito da decisão cautelar prolatada pelo ministro Luís Roberto Barroso.

De fato, se, por um lado, a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei Estadual n.º 7.529/2017 afigura-se questionável – ante as restrições ao controle judicial de atos internos do Poder Legislativo, tal como regimento interno da ALERJ –, por outro, não restam dúvidas de que o art. 2º, *caput* e § 2º, da referida norma viola a regra contida no inciso X do art. 167 da Constituição, ao permitir a contratação de empréstimo junto às instituições financeiras públicas no valor de até R$ 3,5 bilhões, como forma de antecipação de receitas para o pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas do estado do Rio de Janeiro.

A esse respeito, cumpre esclarecer que a conjuntura de crise econômica vivenciada pelo Rio não pode ser utilizada como pretexto absoluto para chancelar o descumprimento de regras jurídicas, especialmente as de caráter constitucional, as quais gozam de superioridade hierárquica no âmbito do ordenamento normativo. Afinal, foi justamente o reiterado desrespeito à legislação fiscal-orçamentária que contribuiu, em grande medida, para a crise atualmente experimentada pelo ente fluminense.

Nesse contexto, entende-se que a decisão cautelar proferida nos autos da ADI n.º 5.683/RJ foi acertada, ao impedir a contratação de crédito pelo estado do Rio de Janeiro junto à instituição financeira pública, para o pagamento de despesas correntes com pessoal. Resta saber, entretanto, se a eventual contratação de operação de crédito com instituições financeiras privadas, segundo as taxas de juros por estas praticadas − para resolver, no curto prazo, o problema de caixa enfrentado pelo estado para pagamento de sua folha de pessoal −, consubstancia a solução mais adequada do ponto de vista da população fluminense.

Por fim, não se pode deixar de mencionar que se verificam, ainda no plano infraconstitucional, diversas questões a serem equalizadas de modo a viabilizar, em termos práticos, a operação de venda da CEDAE. A título de exemplifica-

ção, destaca-se a regra contida no § 6º do art. 13 da Lei de Consórcios Públicos (Lei n.º 11.107/2005), a qual determina a extinção imediata dos contratos de programa firmado com entidades de direito público ou privado que deixem de integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Na prática, isso significa dizer que, a partir do momento em que seja efetivada a alienação das ações representativas do capital social da companhia, todos os contratos de programa que autorizam a sua operação nos municípios fluminenses estarão automaticamente extintos, o que poderá constituir um grande entrave à atração de eventuais interessados na compra da companhia.

Tal cenário evidencia que, a despeito dos consideráveis esforços empreendidos – os quais envolveram até mesmo a aprovação de diversos atos normativos a toque de caixa –, os governos federal e estadual ainda deverão enfrentar uma série de desafios com vistas a garantir a efetiva implantação do projeto de privatização de CEDAE.

4. Análise do cenário internacional: movimento de remunicipalização de serviços públicos essenciais

Em 23 de junho de 2017, o Transnational Institute publicou, em parceria com diversas organizações majoritariamente europeias, o documento intitulado "Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatisation" (2017), o qual consolida os resultados do mais abrangente levantamento até então realizado a respeito do movimento mundial de remunicipalização[15] de serviços públicos verificado nos últimos anos.

Inicialmente restrito aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o estudo desenvolvido pelas referidas entidades teve seu escopo ampliado, passando a incluir outras espécies de serviços públicos essenciais, relacionados não apenas ao setor de saneamento – tal como a coleta de resíduos sólidos –, como também aos setores de energia, mobilidade, habitação, assistência social, entre outros.

15. A esse respeito, cumpre esclarecer que, no âmbito do levantamento realizado pelo Transnational Institute, utiliza-se a expressão "remunicipalização" para designar o processo de trazer para o controle e a gestão pública, em nível local ou regional, serviços que foram anteriormente privatizados ou que eram exclusivamente prestados pela iniciativa privada. As hipóteses envolvendo a reestatização de serviços pelo ente nacional foram tratadas separadamente no bojo do citado estudo, o qual tem por foco as ações realizadas a nível local.

Especificamente no que se refere aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – os quais guardam pertinência com o escopo do presente trabalho –, a pesquisa identificou que, no período compreendido entre 2000 e janeiro de 2017, ocorreram 267 casos de remunicipalização em cidades localizadas em 33 países. Ainda de acordo com a pesquisa, durante a segunda metade do período analisado (2009-2017), verificaram-se 2,3 vezes mais casos de reestatização dos serviços de saneamento[16] em comparação ao período anterior – o que evidencia que a tendência mundial de remunicipalização verificada no setor vem ganhando força ao longo dos anos.

No que se refere às formas de se proceder à desestatização dos serviços de saneamento, o estudo desenvolvido pelo Transnational Institute aponta que, em 35% dos casos analisados, a remunicipalização foi operada mediante o encerramento do contrato de concessão celebrado com o agente privado durante o seu período de vigência. O referido índice percentual é considerado significativo, especialmente quando se leva em conta que a rescisão contratual consubstancia solução drástica, sujeitando o ente público ao eventual pagamento de indenizações em face do particular, inclusive por lucros cessantes. Nos demais casos, a remunicipalização dos serviços operou-se por meio da não renovação dos contratos de concessão ou mediante a compra das ações das companhias privadas de saneamento ou, ainda, pela retirada voluntária do agente privado, com fundamento nas mais diversas razões.

A esse respeito, cumpre observar que, embora os casos de remunicipalização analisados tenham sido motivados por diferentes causas, na maior parte das vezes a decisão pela reestatização dos serviços lastreou-se no fracasso dos operadores privados em atender às metas de expansão e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento. Com efeito, entre as principais razões invocadas pelos agentes públicos para proceder à remunicipalização, incluem-se o desempenho medíocre dos operadores privados, a insuficiência de investimentos, a cobrança de tarifas inflacionadas, os elevados custos operacionais e a falta de transparência – o que sugere que os argumentos de eficiência e economicidade usualmente advogados em favor da desestatização de serviços públicos essenciais podem se mostrar, muitas vezes, falaciosos.

---

16. No presente capítulo, utiliza-se a expressão saneamento básico de forma restritiva, para se referir exclusivamente aos componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A título de exemplificação, destaca-se o caso de reestatização dos serviços de abastecimento de água ocorrido em Paris, no ano de 2010. As intensas críticas da população aos contratos de concessão celebrados com as empresas Suez e Veolia levaram o poder público a solicitar a realização de auditorias, pelas quais se aferiu que as tarifas cobradas pelos operadores privados eram entre 25% e 30% superiores aos custos econômicos justificados, verificando-se ainda uma considerável diferença entre os valores provisionados para a manutenção das redes de saneamento e os investimentos efetivamente realizados (Transnational Institute, 2014).

Diante de tal cenário, o Conselho Municipal de Paris optou por não proceder à renovação da concessão por ocasião do término da vigência dos respectivos contratos. Desde então, os serviços de captação e distribuição de água passaram a ser executados pela empresa estatal *Eau de Paris*, a qual conseguiu reduzir em 8% as tarifas cobradas dos usuários, ainda no primeiro ano de operação (Transnational Institute, 2014). Salienta-se, a esse respeito, que o país que contabiliza o maior número de casos de remunicipalização dos serviços de saneamento corresponde justamente à França, pioneira em privatizações no setor. Com efeito, dos 267 casos de remunicipalização dos serviços de água e esgoto identificados pelo Transnational Institute, 106 ocorreram no citado país.

Outro caso emblemático analisado no âmbito do referido estudo corresponde à remunicipalização dos serviços de abastecimento de água prestados na cidade de Berlim. No ano de 1999, 49,99% das ações representativas da companhia estatal de saneamento foram alienadas a um consórcio integrado pelas empresas privadas RWE e Veolia. Embora detivesse participação minoritária no capital social, o consórcio exercia o efetivo controle da companhia de saneamento por meio da nomeação dos respectivos dirigentes, tendo, ainda, direito a uma taxa de lucro equivalente a 8% dos investimentos, a qual deveria ser garantida pelo poder público durante o prazo de 28 anos (Transnational Institute, 2014).

As consequências advindas a partir de tal ajuste foram a drástica redução de investimentos e a vertiginosa elevação das tarifas cobradas dos usuários dos serviços, o que fez com que a operação de venda das ações da companhia de saneamento passasse a ser duramente criticada pela população local. Após a realização de um referendo popular, no qual a sociedade votou massivamente pelo reestabelecimento do controle público dos serviços de água, o poder público procedeu, em 2013, à recompra das ações da companhia, tendo que de-

sembolsar 1,3 bilhão de euros – que serão pagos por meio do aumento das tarifas cobradas dos usuários durante o período de trinta anos – para reaver um ativo que anteriormente lhe pertencia (Transnational Institute, 2014).

As experiências acima relatadas, assim como os demais casos identificados no levantamento realizado pelo Transnational Institute, evidenciam que a gestão privada dos serviços de saneamento nem sempre consubstancia a melhor solução sob o ponto de vista da eficiência e economicidade, tal como prometido pelo discurso neoliberal. Com efeito, de acordo com o referido estudo, em grande parte dos casos, a reestatização resultou em diminuição de custos, elevação dos investimentos e melhoria na qualidade dos serviços, além de conferir maior transparência à gestão da atividade.

Tal cenário pode ser atribuído ao fato de que as ações de saneamento básico não consubstanciam atividade econômica *stricto sensu*, tratando-se, em realidade, de serviço público essencial à promoção da cidadania intimamente relacionado à concretização de direitos fundamentais.[17] Sob essa perspectiva, verifica-se uma incompatibilidade entre a prestação dos serviços de saneamento e modelos de gestão orientados precipuamente pela lógica do lucro, a qual não é capaz de atender adequadamente aos ditames da universalização e da equidade social, que devem orientar o setor.

Acrescente-se a isso o fato de que o setor de saneamento – assim como grande parte dos setores de infraestrutura – é caracterizado como um monopólio natural, sujeitando-se, portanto, aos efeitos perversos inerentes a um mercado caracterizado pela ausência de concorrência.[18] É justamente por esse motivo que a privatização dos serviços de saneamento não garante, por si só, eficiência (Tandon apud Nellis, 1999), especialmente quando desacompanhada de modelos de regulação fortes, que versem não apenas sobre os preços a serem praticados como também sobre os investimentos a serem realizados e os níveis de qualidade dos serviços.

---

17. O ordenamento jurídico brasileiro reconhece, expressamente, a intrínseca relação entre os serviços de saneamento básico e os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme se depreende de diversos dispositivos e diplomas normativos, tais como o art. 2º, inciso III, da Lei Federal n.º 11.445/2007, o art. 3º da Lei Federal n.º 8.080/1990, a Resolução CONAMA n.º 430/2011, entre outros.

18. A esse respeito, destaca-se a lição de Carlos José de Castro Costa (2007, p. 4.757): "Quando o mercado não é competitivo, uma ou mais empresas gozam de poder de mercado, isto é, têm habilidade de fixar seu preço acima do custo marginal. Existe uma ineficiência alocativa, pois tal situação não maximiza o bem-estar social. Ademais, a falta de competição se traduz em menos incentivos para que a empresa seja tecnicamente eficiente e introduza inovações de processo e de produto."

Todavia, perante tais circunstâncias, o estado do Rio de Janeiro vem caminhando a passos largos rumo à privatização da CEDAE, seguindo na contramão do movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento que vem se consolidando nos últimos anos. Com efeito, conforme demonstrado no item anterior, a imposição da venda da companhia como condição para o acesso ao socorro financeiro a ser prestado pela União levou o ente fluminense a aprovar a Lei Estadual n.º 7.529/2017 a toque de caixa, sem a prévia realização de estudos aprofundados que pudessem fornecer subsídios adequados à decisão pela privatização, e sem o necessário debate público que o tema exige.

Diante de tal cenário, cabe indagar se a privatização da CEDAE seria motivada pela expansão dos níveis de acesso aos serviços ou se, ao revés, pautar-se-ia fundamentalmente em interesses políticos e econômicos, tratando-se de solução imediatista destinada a mitigar a crise financeira enfrentada pelo estado fluminense. Mais que isso, impõe-se questionar quais serão os impactos advindos a partir da privatização da companhia estatal sobre a qualidade e o nível de acesso aos serviços de saneamento, especialmente no que tange às camadas mais vulneráveis da população. Em outros termos, seria razoável afirmar que a privatização dos serviços de saneamento constitui, necessariamente, a melhor solução, sob o ponto de vista da sustentabilidade da atividade e da sociedade em geral?

A formulação de tais questionamentos tem por objetivo provocar o exercício de um juízo crítico acerca de discursos que fazem uma associação necessária entre a privatização de serviços públicos e melhores índices de desempenho técnico e financeiro. As experiências de remunicipalização identificadas no âmbito do estudo realizado pelo Transnational Institute evidenciam justamente o contrário, demonstrando que, em muitos casos, a gestão privada dos serviços de saneamento resultou em subinvestimentos, baixo desempenho setorial e elevação de preços e tarifas, especialmente quando desacompanhada da instituição de modelos regulatórios consistentes, capazes de incentivar a eficiência em um mercado naturalmente monopolizado.

É importante esclarecer, contudo, que não se está aqui a rechaçar de forma categórica a possibilidade de desestatização dos serviços de saneamento ou de abertura de tal setor à participação do capital privado. O que se aduz aqui é que, considerando (i) o caráter essencial dos serviços públicos de saneamento; (ii) a caracterização do setor como um monopólio natural; e (iii) as recentes

experiências malsucedidas de gestão privada dos serviços ocorridas em diversos países, a decisão pela privatização deve ser tomada com cautela, precedendo-se por amplo debate público e sujeitando-se a um ônus argumentativo maior por parte dos agentes estatais – o que não se verificou no caso da CEDAE.

De todo modo, à luz do que foi exposto no presente trabalho, é imprescindível que sejam desenvolvidos arranjos institucionais regulatórios fortes e modelos de gestão de caráter inclusivo, nos quais o acesso aos serviços públicos de saneamento básico seja precipuamente compreendido como um direito de cidadania, constituinte do direito a cidades democráticas e sustentáveis, consagrado no art. 2º, inciso I, da Lei n.º 10.257/2001.

5. Conclusão

No âmbito do presente artigo, promoveu-se uma análise acerca do processo que culminou na aprovação da privatização da CEDAE, com o objetivo de investigar se a decisão pela desestatização da companhia teria sido motivada pela expansão dos níveis de acesso aos serviços ou se, ao revés, pautou-se fundamentalmente em interesses políticos e econômicos, tratando-se de solução imediatista destinada a mitigar a crise financeira enfrentada pelo estado fluminense.

A aprovação a toque de caixa do arcabouço normativo que autorizou a venda da companhia estatal, sem o necessário debate público sobre a matéria e sem a realização de estudos aprofundados sobre os impactos da privatização nos serviços, parece apontar para a segunda hipótese – o que assume contornos ainda mais problemáticos quando se leva em conta que a privatização da CEDAE vai de encontro ao movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento que vem se consolidando nos últimos anos.

É importante ter em mente que as ações de saneamento básico não consubstanciam atividade econômica *stricto sensu*, tratando-se, em realidade, de serviço público essencial à promoção da cidadania e intimamente relacionado à concretização de direitos fundamentais, razão pela qual devem ser rejeitados, em tal seara, modelos de gestão orientados precipuamente pela lógica empresarial.

Com efeito, somente por meio do desenvolvimento de arranjos institucionais regulatórios consistentes e modelos de gestão de caráter inclusivo, nos quais o acesso aos serviços públicos de saneamento básico seja essencialmen-

te compreendido como um direito de cidadania, é que será possível superar os desafios inerentes ao setor, obtendo-se resultados socialmente mais justos.

Referências

BOTTARI, Elenilce et al. "CEDAE: uma empresa ainda lucrativa, mas que não leva saneamento a todos". *O Globo*, Rio de Janeiro, 12 jan. 2017, pp. 1-2. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/cedae-uma-empresa-ainda-lucrativa-mas-que-nao-leva-saneamento-todos-20762168. Acesso em: 01 set. 2017.

BRASIL. Cedae. Secretaria de Estado de Obras. Guandu, 2010. Disponível em: http://www.cedae.com.br/Portals/0/livreto_guandu.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

______. INEA. Secretaria de Estado do Ambiente (Ed.). *Plano estadual de recursos hídricos do estado do Rio de Janeiro: R3-A – Temas técnicos estratégicos*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.hidro.ufrj.br/perhi/documentos/R3-A-RT-04.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

______. "Vamos falar sobre segurança hídrica: sistemas de abastecimento público de água". 2016. Disponível em: https://www.segurancahidricarj.com.br/leia-mais-guandu. Acesso em: 03 set. 2017.

______. Supremo Tribunal Federal. "Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5683". Relator: Ministro Luís Roberto Barroso.

CANDIDO, José Lourenço. "Falhas de mercado e regulação no saneamento básico". *Revista Eletrônica Informe Econômico*, Teresina, ago. 2013, v. 1, n. 1, pp. 85-9. Disponível em: file:///C:/Users/mArIaNa/Downloads/1281-5024-1-PB.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

CARVALHO, Carlos Delgado de. *História da cidade do Rio de Janeiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1990, 126 p. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204210/4101378/historia_cidade_rio_janeiro.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

COSTA, Carlos José de Castro. "Monopólio Natural: a legitimação do monopólio para minimizar os custos de produção". In *Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*. Belo Horizonte: CONPEDI, 2007, v. 1, pp. 4745-64. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/carlos_jose_de_castro_costa.pdf. Acesso em: 01 set. 2017.

CYNAMON, Szachna Eliasz. "Cobrança de água medida – tema atual: uma opinião vinda da Inglaterra". *Cadernos de Saúde Pública*, FapUNIFESP (SciELO), v. 6, n. 4, pp. 468-71, dez. 1990. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/s0102-311x1990000400008. Acesso em:

DIAS, Alexandre Pessoa. *Análise da interconexão dos sistemas de esgotos sanitário e pluvial da cidade do Rio de Janeiro: valorização das coleções hídricas sob perspectiva sistêmica* (disserta-

ção). UERJ, 2003. Disponível em: http://www.peamb.eng.uerj.br/producao.php?id=125. Acesso em: 03 set. 2017.

______ et al. *Os sistemas de saneamento na cidade do Rio de Janeiro: parte I*. Rio de Janeiro: Faperj, 2012, v. 2. (Coletânea em Saneamento Ambiental – Série Temática Recursos Hídricos e Saneamento). Disponível em: http://www.coamb.eng.uerj.br/download/coamb-RHS-Volume2.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

FGV PROJETOS (org.). *Nova CEDAE: um caso de sucesso na administração pública*. 2014. Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cedae_baixa.pdf. Acesso em: 03 set. 2014.

HELLER, Léo. "A ética do capitalismo e o saneamento no Brasil". *Le Monde Diplomatique Brasil*. 02 jul. 2013. Disponível em: http://diplomatique.org.br/a-etica-do-capitalismo-e-o-saneamento-no-brasil/. Acesso em: 01 set. 2017.

LINHARES, Sérgio. *Histórico do estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: http://www.inepac.rj.gov.br/arquivos/Historico_Estado.pdf. Acesso em: 01 set. 2017.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Revan/Fapesp, 2000.

NASCIMENTO, Ana Lucia Rodrigues do. *Reuso de água na ótica da gestão ambiental* (TCC - graduação). Universidade Cândido Mendes, 2010. Disponível em: http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k212825.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

NELLIS, John. "Time to rethink privatization in transition economies?" *Discussion paper*, n. 38. Washington: World Bank − International Finance Corporation, 1999. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/973671468770649653/Time-to-rethink-privatization-in-transition-economies. Acesso em: 01 set. 2017.

PINTO, Nilza Medeiros. *Rio de Janeiro, refém das águas do Guandu: a aplicação da Lei 9.433/97 e o desenvolvimento do processo legal de distribuição das águas de abastecimento ao longo da história de crescimento da cidade do Rio de Janeiro* (dissertação). UFOP, 2010. Disponível em: http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/2299. Acesso em: 01 set. 2017.

REZENDE, Sonaly Cristina e HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2 ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RODRIGUES, Marinéa da Silva Figueira e MIRANDA, Antonio Carlos de. "História ambiental: o saneamento da cidade do Rio de Janeiro". *Revista Práxis*, v. 6, n. 11, pp. 25-35, Volta Redonda, jun. 2014. Disponível em: http://revistas.un.

ROSSO, Thereza Christina de Almeida et al. "Vulnerabilidade dos sistemas de esgotamento sanitário da cidade do Rio de Janeiro, RJ, Brasil – relato de um caso de estudo". *Revista Recursos Hídricos*, Associação Portuguesa dos Recursos Hidricos (APRH), v. 32, n. 2, pp.

45-52, 6 nov. 2011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5894/rh32n2-4. ifoa.edu.br/index.php/praxis/article/view/629/574. Acesso em: 03 set. 2017.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva e SANTOS, Juliana. "Saneamento básico no estado do Rio de Janeiro: longo percurso rumo à regulação". *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, v. 5, pp. 1-18, Rio de Janeiro, 2014.

TRANSNATIONAL INSTITUTE; PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL RESEARCH UNIT; MULTINATIONAL OBSERVATORY. *Here to stay: Water remunicipalisation as a global trend*. 2014. Disponível em: https://www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf. Acesso em: 01 set. 2017.

TRANSNATIONAL INSTITUTE et al.. *Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017. Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf. Acesso em: 01 set. 2017.

2

O território da perspectiva das ciências sociais

Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder[1]

André Luiz Rodrigues

> Eu acredito que a violência é uma indústria lucrativa no Brasil.
> (Ativista da Baixada Fluminense)

1. Introdução: "Ali era uma casa de família!"

A Baixada Fluminense, desde a primeira metade do século passado, figura no imaginário nacional (talvez mesmo internacional) como região caracterizada pelo alto índice de incidências criminais violentas, pela articulação entre grupos criminosos organizados e segmentos da sociedade formal (comerciantes, empresários etc.), e por uma forte influência do crime na política local. A região integra a metrópole do Rio de Janeiro e, de acordo com os limites reconhecidos pela administração pública fluminense, reúne 13 municípios.[2] A Baixada passou por diversos ciclos econômicos que foram determinantes para a constituição das municipalidades que a compõem: desde o escoamento da produção agrícola do interior do estado no final do Império e início da República Velha, por sua rede fluvial cuja foz se dirige para a Baía de Guanabara, até o vertiginoso crescimento populacional da metrópole nas últimas décadas com o desenvolvimento do setor de serviços local e com a concentração de uma imensa massa populacional que serve de mão de obra para a capital. Houve ainda, nesse processo de mais de um século, um movimento de declí-

---

1. Este trabalho é resultado da pesquisa que coordenei pelo ISER no ano de 2016. Atuaram na pesquisa: Raquel Guilherme e Elizabete Albernaz, como supervisoras de campo, Juliana Águida, Leandro Marinho e Cássia Carvalho, como pesquisadores de campo, Francyne Motta, Betânia Almeida e Carolina de Souza Costa, como estagiárias.

2. Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Seropédica e São João de Meriti. José Claudio Souza Alves (2003), ao debater os limites da região, mostra que há muitas outras possibilidades de descrever geograficamente aonde começa e termina a Baixada. Por razões de simplificação analítica, consideraremos o perímetro reconhecido nos padrões da administração pública.

nio das antigas propriedades rurais da região, seguido de uma "onda loteadora"[3] na qual as propriedades foram repartidas em porções menores de terra e vendidas, passando ainda por um curto período em que a agricultura volta a crescer em torno da produção de laranja. Em torno da metade do século XX, com seu declínio econômico, os municípios da Baixada se tornaram cidades dormitórios, com uma parcela expressiva de sua população orbitando em atividades produtivas na capital fluminense.

Em contraste com a muito variável e atribulada história da Baixada, dois eixos parecem possuir certa permanência: o nexo entre a constituição dos poderes políticos locais e o uso de métodos violentos, como os assassinatos; e a condição periférica em relação à cidade do Rio de Janeiro. Esses dois aspectos das circunstâncias políticas, econômicas e sociais da região, como procuraremos mostrar ao longo deste estudo, são fundamentais para a compreensão de como se engendram as lógicas criminosas que fazem da Baixada uma das regiões mais violentas do estado, apresentando um patamar quase que constante de alta letalidade violenta, há décadas.

A tônica do desenvolvimento da região, em situação periférica da Baixada em relação à capital, é ditada por um processo que ocorre sempre a reboque das dinâmicas da cidade do Rio de Janeiro. Hélio R. S. Silva (2012), ao analisar as assimetrias da metrópole do Rio de Janeiro a partir da história de nossas linhas ferroviárias, mostra, por exemplo, que todas as linhas dirigidas para a Baixada tinham por finalidade primeira em seu surgimento o abastecimento da capital e não o transporte dos moradores da região.

No que se refere às vinculações entre a política local e a violência letal, a Baixada apresenta uma longa história na qual o uso de expedientes violentos de poder foi uma das principais fontes de capital político para alçar lideranças locais aos cargos eletivos formais. O controle dos territórios por barões, coronéis, mandões, chefetes ou lideranças que atuam a partir de uma mescla de brutalidade e relações de clientela foi e ainda é uma fonte importante do poder local na Baixada. Ser "dono" de uma área, nessa gramática do poder, significa ter o controle dos ganhos econômicos decorrentes desse domínio, por meio do monopólio sobre o fornecimento de certos serviços, muitos deles de responsabilidade pública, como a oferta de água, transportes ou a garantia da segurança.

---

3. A expressão é de Alves (idem). Para maiores aprofundamentos da historia econômica, social e política da Baixada, essa obra é fundamental e dela nos servimos para essa caracterização inicial da região.

Contudo, possuir esse tipo de poder vai além: o "dono" da área controla também um quantitativo de eleitores. Foi assim no passado e é assim no presente.

No passado, a atuação de matadores e grupos de extermínio fez emergir personagens que, pela atualização da herança coronelista que ainda encontrava ressonâncias depois do Estado Novo, tiveram grande proeminência local, chegando a figurar no cenário político nacional. É o caso de Tenório Cavalcanti, o Homem da Capa Preta. Ele emerge no cenário da Baixada, especificamente em Caxias, a partir de seus vínculos pessoais com políticos influentes na região. Chegado de Alagoas em 1926 e pertencente a uma família poderosa naquele estado, foi acolhido pelo deputado Natalício Camboim de Vasconcelos, seu tio e padrinho. Torna-se, então, próximo de Hildebrando de Góes, que dirigia o Departamento de Portos, Rios e Canais, órgão público que administrava àquela altura o saneamento básico da Baixada. A partir de sua atuação na gestão pública, ele passa a ter acesso ao negócio da venda de carvão e lenha – microeconomia muito característica da Baixada naquele período como um subproduto do loteamento predatório das antigas propriedades rurais. Tenório Cavalcanti, em vista dos ganhos econômicos decorrentes dessas atividades, chega a possuir 43 propriedades na região. A violência como marca de sua atuação foi resultado justamente do papel que desempenhou nos conflitos pela terra, tendo em vista que, nesse período, a Baixada vivenciava constantes confrontos entre jagunços pela definição da posse das terras.[4] O seu desempenho nessas relações violentas de poder fez a fama e a cama: vereador, deputado estadual e deputado federal foram alguns dos cargos que o Homem da Capa Preta ocupou ao longo de sua trajetória política. Estava sempre munido de sua metralhadora apelidada de Lurdinha, arma que nunca deixou de portar mesmo ao frequentar as arenas públicas desde as casas legislativas locais do Congresso Nacional. O porte dessa arma durante o exercício de suas atividades de parlamentar e de gestor do executivo municipal é, aliás, uma espécie de síntese simbólica da natureza do poder político que o levou à carreira pública. Uma trajetória marcada pela violência que fez com que ele acumulasse, entre 1928 e 1953, 47 ferimentos de bala e oito prisões.[5]

O contexto atual da Baixada, obviamente, é muito distinto daquele dos tempos de Tenório Cavalcanti. Mas a figura da liderança que emerge mediante

---

4. Para uma descrição detalhada desse processo, ver Alves (idem, pp. 82-3).

5. Ibid., p. 84.

o uso do poder armado e cuja influência ascende do local para o municipal, do municipal para o estadual e do estadual para o nível federal parece ser um modelo ainda presente na região, como tentaremos mostrar.

O coronelismo teve como característica fundamental a constituição de uma lógica do poder na qual as esferas estadual e federal se alimentavam do poder dos coronéis nos contextos municipais. Este garantia os redutos eleitorais locais que interferiam na vitória ou derrota dos candidatos aos cargos estaduais e federais.[6] Como define José Murilo de Carvalho (1997), esse foi um sistema político restrito ao contexto da República Velha. Esse sistema trazia no seu bojo, entretanto, práticas políticas que perduraram do Estado Novo aos dias atuais de nossa recente democracia, tais como o mandonismo e o clientelismo. O mandonismo consiste na atuação de um chefete local que controla determinado território, utilizando-se muitas vezes de meios violentos de poder. O clientelismo, por sua vez, consiste na adoção de uma prática de favorecimentos privados como elemento fundamental do poder local. Tanto o mandonismo quanto o clientelismo são recursos para a produção de poder político que em muitos contextos brasileiros ainda estão em voga.

A equação política característica da Baixada, por sua vez, é a seguinte: o controle armado do território resulta na obtenção de ganhos econômicos e no controle de votos; a obtenção de um reduto eleitoral resulta na capitalização de poder na esfera municipal, sobretudo, legislativa. Há, porém, um traço desse padrão de poder que as noções de mandonismo ou clientelismo não dão conta isoladamente: o poder de matar como fonte primária de autoridade. Tanto Victor Nunes Leal, ao tratar do coronelismo, quanto José Murilo de Carvalho, nos reparos terminológicos que fornece a esse conceito ao delimitar mais estritamente seu alcance e suas distinções com as noções de mandonismo e clientelismo, não privilegiam essa dimensão em suas análises. Eles enfatizam, em vez disso, o modo pelo qual os poderes locais, a partir de apropriações privadas, se vinculam com a constituição de esferas mais ampliadas. Os propósitos das argumentações desses autores obviamente são muito distintos das preocupações que permeiam o presente estudo. Isso requer justamente novas ênfases para os aspectos que constituem essas categorias políticas e o modo como podem operar para a interpretação do contexto aqui analisado.

---

6. Ver Leal (1980).

O poder de matar era, certamente, um recurso importante e disponível para o coronel da República Velha, bem como o é para os chefetes e mandões contemporâneos. O assassinato figura, entretanto, como um recurso residual para os poderes passíveis de serem descritos pelas categorias de mandonismo ou clientelismo: fazer morrer, nas versões mais convencionais, parece um recurso extremo na falha das formas menos violentas de controle – como as relações pessoais e econômicas. Ao menos essa é a impressão transmitida na leitura da composição conceitual operada na literatura. No contexto empírico da Baixada, porém, o uso da força indica que o assassinato não é um recurso residual ou extremo da constituição dos poderes locais que se estruturam na fronteira entre o legal e o ilegal. Pelo contrário, matar é uma ferramenta ordinária e primária de poder. Poder matar é ter poder na Baixada Fluminense. Ou, invertendo a construção para reforçar o ponto: ter poder político na Baixada passa pela franquia ao direito de matar.

Atenhamo-nos a dois fatores que permeiam os vínculos entre o poder político e os homicídios: o caráter cotidiano e frequentemente impessoal – meramente quantitativo – das execuções e o modo pelo qual essas dinâmicas homicidas compõem os repertórios da atuação dos grupos criminosos mais diretamente vinculados à política municipal, como as milícias e os grupos de extermínio. O modo pelo qual esses grupos consolidam seu controle territorial está diretamente relacionado ao seu cotidiano homicida. Seja no fornecimento de segurança privada, seja nas sanções aos descumprimentos das regras que ditam nas áreas que controlam, ou ainda no que se refere à mera demonstração de força, poder matar é a principal moeda política desses grupos. Os grupos de extermínio, por exemplo, se consolidaram como forças locais pelo exercício do assassinato como ferramenta de poder. As milícias, da mesma forma, operam o poder de matar como o elemento que estabelece seu controle local. No padrão originário das organizações criminosas, os assassinatos em praça pública, com finalidades expiatórias, eram um recurso para a afirmação do poder local. Esse padrão homicida mais ostensivo, como indicam Cano e Duarte (2012), foi substituído por execuções mais discretas e silenciosas, mas nada indicam que as mortes cometidas pelas milícias tenham se tornado menos corriqueiras. É recorrente, nos modos de consolidação de poder desses grupos, a perpetração de execuções cujas vítimas não possuem nenhuma relação com seus executores: não descumpriram nenhuma ordem, ou regra, nem cometeram nenhum “delito”, por exemplo. Esse é o caso das chacinas, tão emblemáticas e frequen-

tes na Baixada. Nessas execuções, os assassinos atiram a esmo contra moradores de determinados bairros. Mesmo quando não se tratam de chacinas, ao que parece, a aquisição de poder depende dos assassinatos como um recurso primordial, em combinação com os arranjos econômicos e as relações de lealdade. A quantidade das mortes se converte em certo *quantum* de poder local. O assassinato opera, portanto, como uma espécie de *commodity* política, fazendo girar uma economia política dos assassinatos. Esse contexto, no qual o homicídio é um recurso primário de poder, nos leva a descrever o nexo entre os homicídios e a política na Baixada como um clientelismo homicida, ou seja, uma forma de controle territorial que visa produzir uma rede de favores privados para a apropriação da coisa pública, mas que tem o assassinato como o seu recurso primário e imediato de poder.

As consequências desse padrão homicida para a coisa pública se encontram na esteira das caracterizações que Hannah Arendt descreve a respeito da violência como ação muda, corrosiva dos sentidos da experiência coletiva, logo, da política. Mas se considerarmos os assassinatos em questão somente por seu caráter de destruição de sentidos, corremos o risco de deixar de lado os significados brutais e específicos engendrados por essas configurações específicas de poder. No que concerne a essa preocupação, talvez seja mais produtiva uma abordagem que interprete o fazer morrer como fenômeno social. Em seu vasto volume sobre uma antropologia da morte, Louis-Vincent Thomas (1983) dedica um capítulo à morte matada, ou ao fazer morrer, como ele define. Nesse capítulo, o autor descreve uma série de atos de fazer morrer que possuem significados sociais específicos em diferentes culturas. Desde a guerra, passando pela pena de morte, pelo parricídio, pelo genocídio, pelo regicídio etc., Thomas mostra que o fazer morrer pode possuir, a depender dos contextos sociais, um caráter constitutivo de padrões sociais, morais ou institucionais específicos. Em vista disso, ele distingue o homicídio dessas outras formas de fazer morrer. Ele restringe, dessa forma, os homicídios aos assassinatos de natureza mais particular, eventual e circunstanciada, definindo seis tipos: por prazer, por impulso, por preconceitos, por vingança, por covardia e por desequilíbrio. Nós, analistas da criminalidade e da violência, tendemos a reproduzir a nomenclatura jurídico-criminológica para descrevermos eventos e contextos que esse léxico não alcança. Acabamos, com isso, de chamar de homicídio um conjunto muito amplo de fenômenos muito distintos entre si. Talvez devêssemos, então, nos aproximar mais de uma teoria social da morte matada como for-

ma de apurar melhor o que as circunstâncias do fazer morrer definem nos contextos que estudamos. Não se trata, entretanto, de reproduzir as classificações de Thomas e limitar o termo homicídio aos mesmos tipos de assassinatos que ele classifica. Seguiremos, dessa forma, utilizando os termos homicídio e assassinato de modo genérico e com significados equivalentes. Todavia, teremos a preocupação de buscar entender a quais padrões políticos e sociais específicos essas mortes, extremamente frequentes e historicamente recorrentes, se vinculam. Ao estudarmos assassinatos na Baixada Fluminense, torna-se fundamental, assim, entender o modo pelo qual eles se articulam com o controle territorial e os modos de constituição dos poderes políticos municipais.

Na Baixada, um padrão de *clientelismo homicida* segue presente nas arenas municipais e se articula com outras práticas do fazer morrer, que têm em comum com esse padrão a articulação com a operação de mercados ilegais. É recorrente que os parlamentares daquela região, em seus discursos, remetam-se diretamente aos seus redutos eleitorais. A partir disso, nosso trabalho de campo apurou a permanência de um padrão que articula a formação de um reduto com o desempenho do poder armado nessas localidades. Ainda é frequente, portanto, a atuação de políticos que emergiram a partir de sua própria atuação em grupos de extermínio ou milícias, bem como pelos benefícios de sua proximidade com esses grupos que definem, por exemplo, quem pode ou não fazer campanha nas áreas sob o seu controle. A permanência desse tipo de poder *clientelista homicida* se manifesta nas trajetórias de políticos como Zito, parlamentar e ex-prefeito de Caxias, sob o qual recaíram acusações (pelas quais não chegou a ser condenado) de envolvimento com execuções, ou de membros da família Abraão David em Nilópolis. Outro fato recente reforça a longevidade do modelo do político homicida encarnado de modo exemplar por Tenório Cavalcanti: seu neto, o político Fábio Tenório Cavalcanti Francesconi, presidente do diretório municipal do PTB em Duque de Caxias, foi nomeado no dia 16 de março de 2017 pelo prefeito da cidade, Washington Reis (PMDB), secretário especial de seu gabinete. Antes disso, o neto do Homem da Capa Preta ocupava o cargo de chefe de gabinete do Instituto de Pesos e Medidas do Rio de Janeiro (Ipem). Entre suas primeiras plataformas como secretário municipal, Fábio Tenório Cavalcanti defende a criação de um museu na cidade em memória de seu avô. Ele afirma: “O meu avô virou nome de rua em Pernambuco, Alagoas e São Paulo. Já em Caxias, não tem um beco sequer com o nome dele. No governo Zito, vendi a casa dele para a prefeitura transformar

em museu, mas não chegou a sair do papel." E ainda sugere que o museu poderia exibir alguns objetos de seu avô: "Seria bom mostrar alguns objetos dele. Só a capa preta que não coloco, é minha."[7]

Esse padrão de articulação entre a política e a violência convive hoje com outras lógicas homicidas, como a presença do tráfico de drogas e suas disputas territoriais. Nossa pesquisa de campo sugere, entretanto, que é importante a atuação das milícias e dos grupos de extermínio para os assassinatos na Baixada e esses grupos criminosos estão fortemente implicados no que chamamos aqui de *clientelismo homicida*. Não pretendemos fazer uma análise que apure qual o peso quantitativo da atuação de determinados grupos criminosos para o total das mortes por homicídio na Baixada. Procuramos, em vez disso, apurar nos materiais reunidos em nosso trabalho de campo como as narrativas dos nossos informantes descrevem as dinâmicas da criminalidade violenta e suas percepções sobre os homicídios na região. Tendo em vista essas narrativas, a observação do contexto contemporâneo e seu histórico, foi possível apurar, como tentaremos mostrar ao longo deste estudo, que essa articulação entre controle territorial, política municipal e poder armado é a chave para se compreender as dinâmicas mais profundas e duradouras dos homicídios na Baixada. Foi possível perceber, em vista dessa perspectiva de análise, que os assassinatos se vinculam com determinado modo de produção da ordem. Foi frequente, assim, entre nossos informantes, a reprodução de narrativas nas quais é possível identificar o homicídio como um recurso naturalizado de imposição de uma ordem, sob o pretexto do combate ao crime. É essa lógica homicida que abriga descrições de um passado supostamente pacífico na Baixada, no qual imperava a ordem imposta pelos grupos de extermínio e matadores locais. Tal como aparece na seguinte fala de um vereador de um município da Baixada que entrevistamos: "Quando você [policial] vinha trabalhar na Baixada Fluminense, [você] constatava que ali era uma casa de família! Não é mais! Isso era antigamente. Não é mais!". Essa caracterização da Baixada como "casa de família" se articula com uma moralidade que tem a eliminação do outro, do criminoso, por meio da atuação das forças locais ilegais, como um fator legítimo de produção da ordem.

---

7. Ver a reportagem do *Jornal Extra*. Disponível em: http://extra.globo.com/noticias/extra-extra/neto-de-tenorio-cavalcanti-vira-secretario-em-caxias-quer-criar-museu-do-avo-21078593.html.

Analisemos algumas cenas – do passado e do presente, coletadas na bibliografia ou em nosso trabalho de campo – que formam o mosaico desse contexto do qual pretendemos aqui traçar somente as linhas gerais.

2. Cenas

Cena 1

[...] O que ficou conhecido na imprensa como o caso da rua das Rosas [ocorrido em agosto de 1974], tornou-se, porém, uma espécie de "caso paradigmático" para a compreensão das ações dos grupos de extermínio praticadas pela polícia e noticiadas pelos jornais naquele período. Uma das vítimas era Pedro Paulo da Silva, 17 anos. A outra, nunca identificada, era um rapaz de 15 anos. Contra os dois foram disparados mais de cinquenta tiros de metralhadora; eles, porém, não tinham antecedentes criminais. Três dias depois do crime, quatro testemunhas eram apresentadas pelos jornais. Elas afirmaram que o carro dos assassinos era uma radiopatrulha da Polícia Militar de Nova Iguaçu. Raimunda do Espírito Santo era a mais determinada. Conhecia Pedro Paulo, que havia nascido e se criado em Vila de Cava, bairro de Nova Iguaçu onde estava localizada a rua das Rosas, e negava que ele fosse ladrão ou estivesse andando com más companhias. Sabia sim, que ele vendia giletes, pentes e balas no trem. Segundo Raimunda, eles gritavam pelo "Seu" Valdir (morador da casa vizinha à antiga barbearia onde estavam), pedindo, pelo amor de Deus, para não serem mortos. Os homens mandaram que eles ficassem de costas, com as mãos na cabeça, e depois vieram as rajadas de metralhadoras e tiros de outra arma. Dois dias depois, ao ser convocada pela delegacia de Nova Iguaçu para um depoimento sigiloso, Raimunda começou a mostrar-se reticente e temerosa de represálias. [...] Oito dias após o crime, uma nova versão surgiria. Os dois jovens teriam sido assassinados por engano em uma vingança contra os assaltantes de um comerciante. Os assassinos seriam um sargento reformado da Marinha e dois soldados da Polícia Militar. [...] Para atenuar a culpabilidade dos dois soldados [no julgamento] ela [a polícia] pretendia apresentar os mortos como perigosos assaltantes. Desse modo, chegaram a falsificar ocorrências não apuradas para atribuir-lhes a autoria. [...] Ao final, o júri decidiu por quatro votos contra três pela absolvição dos acusados. [...] Cinco meses depois, o Tribunal de Justiça anularia a sentença, compreendendo que o júri fora realizado em condições anormais, com a sala da audiência tomada por uma assistência composta por 150 integrantes da Polícia Militar. Somente quatro anos depois do primeiro julgamento, ocorreria o se-

gundo. O conselho da sentença do Tribunal do Júri de Nova Iguaçu resolveu, no entanto, absolver novamente os acusados, pelos mesmos quatro votos contra três (Alves, 2003, pp. 131-4).

Cena 2

[...] Na noite de 26 de julho de 2014, aproveitando-se de uma festa, o CV iniciou sua guerra de invasão a Imbariê, Santa Lúcia e Parada Angélica em confronto direto com o TCP, que controlava a área até então. Neste conflito, evidenciou-se um padrão que já havia se espalhado por toda Baixada: uma alta vitimização sem divulgação pela mídia ou registro policial. No caso, informações que vinham das comunidades, onde os confrontos ocorriam, deram conta de mais de vinte pessoas mortas, em poucos dias. Para a polícia e jornais não passaram de sete. Houve a denúncia, por parte da população, da existência de um cemitério clandestino na localidade. A polícia, no entanto, escavou, à margem dessa área, encontrando apenas dois corpos. A existência de cemitérios clandestinos na Baixada é antiga. A eles somam-se os rios, com destaque para o Sarapuí e Guandu, na prática de ocultamento de cadáveres. Nas obras do Arco Metropolitano, ossadas encontradas foram analisadas na esperança de serem achados [vestígios] arqueológicos de povos primitivos que ali habitaram. Algumas, contudo, não passaram de ossadas recentes (Alves, 2016, p. 52).

Cena 3

Na educação infantil [crianças de cinco a seis anos], na sala em que eu trabalho [...] não tem uma brincadeira, não tem um brinquedo que não vire uma arma. [...] Eles começam, às vezes me assusta, assusta outras pessoas, porque eles acabam reproduzindo passos desse quadro violento. Eu tenho um aluno que, brincando com o outro, ele diz que o pai é miliciano e ele pegou o brinquedo [imitando uma arma] e falou: "Agora eu vou ser o miliciano. Você é o bandido e eu vou te pegar." [...] Aí ele botou o brinquedo na cabeça [do outro menino], e fingiu que puxou o gatilho, fez o som do tiro e o outro caiu. Eles interpretaram a cena e o outro caiu fingindo que estava morto. E as crianças que estavam também brincando, mas em outras coisas, começaram a gritar: "Morreu! Morreu! Morreu!" E o outro [que fingia ser o miliciano] foi lá pegou a criança pelo pé, arrastou e falou: "Vou jogar dentro do Rio." A professora, depois de observar a brincadeira, chamou os alunos para conversar e problematizar a brincadeira. Aquele que dizia ser o miliciano, ouvia o que a professora dizia e só ria o tempo todo. "Teve um outro que

> eu pedi para guardar os brinquedos, ele falou que não ia guardar, eu insisti e ele olhou pra minha cara e disse: "Vou encher sua cara de tiro." (Trecho da entrevista de uma líder comunitária e professora da rede pública de educação de um município da Baixada)

O que essas três cenas vistas em conjunto sugerem? Em primeiro lugar, uma trajetória longeva dos assassinatos no cotidiano da região. Na primeira cena, temos um caso que se tornou emblemático sobre o modo de atuar dos grupos de extermínio, ainda no século passado: a participação de policiais nesses grupos e os assassinatos como uma forma de controle dos crimes contra o patrimônio, principalmente aqueles perpetrados contra estabelecimentos do comércio local. Está aí um padrão consistente e duradouro do *clientelismo homicida* na Baixada: a associação ilegal entre agentes de segurança pública e o setor privado local. Além disso, essa primeira cena traz outro elemento de longa duração no que diz respeito a esse padrão ilegal de controle da "ordem": a condescendência e, muitas vezes, cumplicidade do sistema de justiça criminal em relação à atuação desses grupos. Esse último fator é também uma consequência das articulações entre esses padrões de poder e a política local. Na fronteira entre o legal e o ilegal, as instâncias de controle e garantia da legalidade acabam por se tornar fiadoras dos assassinatos ilegais sob o pretexto do controle da criminalidade.

A comparação entre a primeira cena e as outras duas representa também uma distinção entre as ressonâncias desses padrões antigos e de longa duração e as mudanças correntes no contexto contemporâneo. De um lado, temos o câmbio de um padrão de extermínio mais exibicionista e expiatório para um modo de atuação baseado no assassinato seguido de ocultação de cadáver. Por outro, temos a entrada em cena das disputas das facções do tráfico de drogas no cenário dos vínculos entre assassinato e controle territorial. Esse novo ator, entretanto, compartilha do *modus operandi* da ocultação de cadáver, atualizando a prática dos cemitérios clandestinos na Baixada. Essa prática histórica de desova em rios e ocultação de corpos é um fator que alimenta grande desconfiança dos ativistas e moradores da Baixada em relação aos números oficiais sobre homicídios na região.

Na última cena, temos, talvez, a expressão mais profunda e acabada de que uma prática qualquer se encontra impregnada no cotidiano: quando se manifesta nas brincadeiras infantis. Nesse caso, podemos ver como rotineira e na-

turalizada a presença das milícias na Baixada, bem como a difusão e conhecimento coletivo de suas práticas: o assassinato como via de produção de uma "ordem", manifesta na expressão de que quem é morto é o "bandido", a ocultação de cadáver como procedimento. A banalidade do assassinato, a arma como instrumento de imposição de uma vontade também é fortemente expressa pelo menino que, contrariado, diz: "Vou encher sua cara de tiro".

3. O cotidiano das mortes

O material das nossas entrevistas fornece um registro bastante rico do contexto vivido por nossos informantes acerca da criminalidade homicida. A partir desse conjunto de depoimentos, podemos compreender melhor o paradoxo entre a frequência e o caráter cotidiano dos homicídios na Baixada Fluminense e os silêncios acerca do tema que encontramos entre os agentes públicos. É possível extrair ainda percepções mais detalhadas sobre como ocorreram as reconfigurações da criminalidade violenta nos últimos anos, considerando, ainda, os depoimentos que estabelecem narrativas que têm o período posterior à expansão das UPPs na capital. Abordaremos, além disso, relatos acerca dos grupos criminosos presentes na Baixada, seus modos de atuação, e suas tensões e articulações com atores do poder público, possibilitando uma interpretação da violência letal intencional não como fenômeno difuso, mas como matéria prima para mercados que movimentam a circulação de outros bens políticos e patrimoniais.

Em relação a esse último aspecto, acreditamos que o mosaico dos depoimentos aqui coligidos permite identificar a existência de determinados lugares sociais para a violência letal intencional que resultam na operação de certos mercados. Ter o poder de matar significa participar da aquisição e acumulação de outros poderes e bens. Temos, assim, um conjunto de dinâmicas homicidas cuja causalidade não pode ser avaliada apenas a partir de categorias genéricas e isoladas: o racismo, as distâncias e hierarquias sociais, o preconceito de classe e a violência estatal são elementos que, seguramente, concorrem para as incidências de homicídios na região, mas nenhum deles isoladamente dá conta de fornecer uma síntese compreensiva das questões mais decisivas para a magnitude da letalidade intencional na Baixada. As noções jurídicas e criminológicas também não dão conta de fornecer um quadro compreensivo consistente desse tipo de violência. As próprias categorias de "homicídio" e "violência le-

tal intencional" dão nome às resultantes de fenômenos de naturezas muito distintas – elas descrevem, por exemplo, tanto o caso de um pai que mata os próprios filhos quanto o desfecho de uma disputa territorial de grupos criminosos concorrentes.

O que está em jogo é a tentativa de se identificarem os fatores responsáveis pelos padrões mais recorrentes no conjunto das mortes violentas intencionais na Baixada Fluminense. Pelos depoimentos recolhidos nas entrevistas, o elemento de síntese que identificamos como mais eficaz, do ponto de vista analítico, e mais coerente, do empírico, consiste na

> *articulação entre os modos de operação dos mercados ilegais e suas fronteiras com os poderes constituídos no Estado*. Temos, assim, um vetor que comporta: *os confrontos nos quais figuram facções, grupos criminosos e atores estatais; as redes ilegais de cooperação entre essas instâncias; e o clientelismo homicida, com o controle sobre um eleitorado e sobre os serviços e bens públicos a eles fornecidos. Todas essas dimensões têm como operação de base o cometimento de homicídios dolosos como ferramenta para a aquisição de bens políticos e patrimoniais.*

Em contraste com as primeiras impressões do trabalho de campo junto aos gestores e agentes municipais, a continuidade da pesquisa trouxe outras percepções a serem consideradas em nossa análise. Ao aprofundarmos a entrada de nossa equipe no contexto de investigação, a partir das entrevistas e conversas com moradores, líderes comunitários, representantes da sociedade civil etc., chama a atenção o caráter cotidiano, quase banalizado, dos assassinatos na Baixada Fluminense. São comuns as falas que tratam dos homicídios dolosos como algo que acontece quase todo dia ou semana. Essas falas indicam que a banalidade é o operador que resolve o paradoxo da frequência exacerbada conjugada com baixa visibilidade. De tão recorrentes e cotidianas essas mortes deixam de chamar a atenção, de ser investigadas, problematizadas e evitadas.

Diz-nos um ativista que entrevistamos: "Se você pergunta [ao jovem] se o bairro [que ele mora] é violento, o menino fala que não. Só que a maioria dos amigos já morreram, um monte de gente já foi assaltada, uma série de coisas violentas e o cara meio que vê isso como normal."

Outro depoimento que obtivemos nas entrevistas fala não somente da recorrência dos casos, mas também do perfil mais comum nessas mortes cotidianas – os jovens:

> Já perdemos muitos jovens aqui... muitos jovens. Perdemos agora um recentemente aqui [...] perdemos um outro ali a 100 metros. [...] Já perdemos vários jovens aqui nas redondezas por balas perdidas, trocas de tiros com policiais, com traficantes... Isso aí é frequente, a violência é demais aqui na nossa região. Já perdemos muitos jovens, já perdemos até as contas. Finais de semana sempre um, mas um, mais dois [jovens assassinados] (Líder comunitário).

Importante notar que nosso interlocutor está falando do contexto do local onde ele mora que se trata de uma área periférica do município. Ele se refere, portanto, a jovens pobres e provavelmente de baixa escolaridade como personagens dessas mortes que ocorrem toda semana. Esse perfil é determinante também para a banalização das mortes. Trata-se de um grupo social que – a despeito de ser o público, em geral, em qualquer parte do mundo, mais vulnerável quando se trata de homicídios –, no Brasil, especificamente, está submetido a fortes estigmas. A população negra, jovem e moradora de áreas periféricas no Brasil é recorrentemente identificada com categorias de acusação. Essas narrativas estigmatizantes têm como foco semântico a criminalização desses grupos. São recorrentes nas reportagens dos grandes veículos de comunicação sobre eventos violentos envolvendo esse perfil social – sobretudo nos casos em que se trata de ocorrências nas quais as polícias são autoras de mortes ou ferimentos contra esses jovens – que se termine a notícia com a informação de que os personagens possuem "passagem pela polícia". Essa informação, em geral, é absolutamente irrelevante para a avaliação do caso específico que é narrado, mas esse tipo de recurso retórico parece ter o objetivo de atenuar o peso das violências sofridas pelos jovens ou de isentar de responsabilidades os autores dessas violências. Um policial civil, que conhecemos ao longo de nossas atividades de pesquisa no campo da segurança pública, costuma contar uma história que é bastante ilustrativa dos mecanismos de criminalização e estigma que recaem sobre os jovens negros e moradores de periferias. Ele conta que, logo no início de sua carreira como policial civil, estava trabalhando no patrulhamento de um bairro da zona sul do Rio de Janeiro com outros dois colegas na viatura. Em determinada altura, avistaram dois jovens brancos e, provavelmente, moradores de uma área de classe média do bairro. Eles pareciam estar fumando maconha. Os policiais pararam a viatura, abordaram os dois rapazes e constataram que realmente portavam um cigarro de maconha. A atitude dos policiais foi apreender a droga e passar um sermão nos dois: falaram como

era negativo usar drogas, como isso poderia atrapalhar a vida deles etc. Depois da bronca ridiculamente tutelar, os rapazes foram liberados. No mesmo dia, mais adiante na rota de patrulhamento dos policiais, eles passavam por uma rua de acesso a uma favela do bairro e identificaram outros dois jovens fumando um baseado. Dessa vez, eram negros e, provavelmente, moradores da favela nas adjacências. A postura dos policiais foi completamente diversa da situação anterior. Insultos, agressões físicas, humilhações e ameaças compuseram o conjunto de ações dos policiais contra os dois usuários de maconha. Esses atos de dois pesos e duas medidas, como dissemos, sintetizam as posturas recorrentes no Brasil na direção daqueles que são os principais atingidos pela violência letal intencional. A ação da polícia, tanto no caso narrado quanto no geral, é o reflexo de uma postura essencialmente violenta da população em relação a esse grupo social.

Vejamos outro depoimento do mesmo líder comunitário da citação anterior:

> Tem as duas coisas. Têm pessoas que são envolvidas, outros que não são envolvidos. Têm as pessoas que estão passando na hora, que são os inocentes, que não têm nada a ver com o "babado". Às vezes a gente vê o que está acontecendo, lá embaixo, na cidade [do Rio de Janeiro], as pessoas no meio das balas cruzadas, dos tiros cruzados e pega num inocente... a mesma coisa acontece aqui na Baixada. São pessoas que realmente estão envolvidas com o tráfico, outros não estão envolvidos e acabam perdendo a vida por causa de uma coisa que são tem nada a ver. E isso é o que vem acontecendo frequentemente aqui na nossa região.

Temos nesse trecho um elemento importante para a compreensão dos significados presentes nas mortes dos jovens na Baixada: a figura do "envolvido". Essa categoria sintetiza a retórica que parece querer definir as mortes desses sujeitos como aceitáveis ou menos graves do que as de pessoas "inocentes", assim como ocorre nas reportagens que se referem às fichas criminais dos personagens. Se recair sobre a pessoa assassinada o pertencimento à condição de "envolvido", sua morte se torna, retoricamente, uma consequência de suas próprias "escolhas" ou ações. Dispersam-se, portanto, as atenções sobre esses casos. Não são feitas investigações ou diligências adequadas. Há pouca repercussão jornalística. Os autores raramente são identificados. Se forem policiais, raramente são punidos ou investigados, se aceitando tacitamente as alegações

de que o policial matou em defesa própria. As famílias dos mortos são ignoradas pelo Estado. Ao se mobilizarem para cobrar justiça por parte das autoridades, são ameaçadas e perseguidas, muitas vezes, pelos próprios autores das mortes de seus filhos e familiares que não são processados ou respondem aos processos em liberdade. Se o autor do crime é outro jovem também identificado como um "envolvido", também é baixa a sensibilidade social em relação a essas mortes, sob uma narrativa difusa que parece afirmar "eles que se matem por lá". Se o homicídio foi cometido por um miliciano ou grupo de extermínio, o silêncio é decorrente do medo. Quando não se trata de medo, está em jogo certo acordo moral com os homicidas: eles estariam botando ordem na área, fazendo uma "limpeza", como aparece em um depoimento que citamos no capítulo anterior, matando quem deve morrer. Às famílias, com frequência, se recusa inclusive o acesso aos corpos pelo uso de técnicas de ocultação de cadáver como as desovas em rios da região. Nosso informante citado acima, ainda que não compartilhe dessas narrativas impregnadas por moralidades que tornam as mortes de jovens negros e pobres irrelevantes, ou mesmo necessárias, reproduz as categorias de estigma e acusação em sua fala.

Em todas as hipóteses referidas acima, a categoria de "envolvido" serve como um neutralizante retórico do curso social dessas mortes. Vistos como pessoas que podem ou devem morrer, esses jovens passam a figurar como aspecto central de um mercado homicida. Os discursos estigmatizantes operam, em primeiro lugar, uma redução dessas pessoas à condição de "coisa". Há, em segundo lugar, um mercado de aquisição de poderes pelo exercício do poder de matar. Este é o elemento que lastreia a conquista de um território e, logo, de um mercado de bens e serviços ilegais, e de votos. Reduzidos social e retoricamente a meras quantidades, a morte desses jovens passa a ser o aspecto central de um *mercado homicida*. Este é o elemento estruturante de uma perversão política muito comum no Brasil, histórica e contemporaneamente: uma moralidade que prioriza o patrimônio em detrimento da vida como valores. As mortes cotidianas e banalizadas de jovens opera como meio para o controle, manutenção e aquisição de mercados que têm como fim último a produção de ganhos financeiros e patrimoniais para seus gestores e operadores. Esse é o horizonte de expectativas dos traficantes de drogas, dos milicianos, dos policiais corruptos, dos membros dos grupos de extermínio e dos políticos cujas carreiras decorrem dos votos conquistados pelo controle territorial armado de determinadas áreas das cidades, todos eles personagens centrais dos conflitos

que concorrem para a alta incidência de mortes na Baixada Fluminense e outras regiões brasileiras.

Uma ativista que entrevistamos fala de uma dinâmica que é bem expressiva da redução do valor da vida em vista da aquisição de mercadorias, mesmo no caso de bens de pouco valor:

> Há anos atrás... Porque aqui matava criança de doze, treze, catorze anos. [...] Final de semana era dia de morrer sim. O moleque entrava na boca, na sexta, muitas vezes no sábado e no domingo ele dava a volta na boca, ele morria. Até na mão de um colega igual a ele, do tamanhozinho dele. É o quê? A ansiedade. Comprava sapatos de marca, comprava, aquela vontade de ter, aí não tinha responsabilidade nenhuma, ia lá e comprava. Você sabia que ele tinha que prestar conta. Então, houve muito isso. Não só aqui como em todas as favelas. [...]. A Zona Sul, Copacabana, Ipanema, está cheio disso. Mas eu falo do que eu vivi aqui.

É importante notar a seguinte frase desse trecho: "*Final de semana era dia de morrer sim*". Ela expressa a incidência das mortes não como algo episódico, mas quase sistêmico, uma consequência do modo de operação de um negócio: a "boca". Quando fala do elemento desencadeador do conflito que resulta nessas mortes recorrentes, ela às associa a uma "ansiedade" pela aquisição de mercadorias como um "sapato de marca", uma "vontade de ter". O sujeito reificado, reduzido à quantidade, desprovido de atributos socialmente valorizados, é sugado pela roda viva do mundo das coisas.

Ainda no que se refere às consequências retóricas e morais associadas à noção de "envolvido", um de nossos entrevistados, ator da sociedade civil organizada, fala de como perdeu três sobrinhos vítimas de homicídio:

> Três sobrinhos meus já foram assassinados. [...] Envolvidos com drogas. Um sobrinho meu, simplesmente, estava olhando a arma que o menino estava mostrando para ele. Quando a polícia chegou e viu ele, e identificou ele com a arma na mão. Ele nunca tinha usado uma arma, ficou escondido atrás do caminhão. Mataram ele. [...] Agora eu pergunto: a culpa é do policial? Ele tinha 17 anos. A culpa é do policial? Não. Por quê? [O policial pensa:] "Antes de a minha mãe chorar, chora a mãe dele. Porque ele está com a arma na mão. Ele vai atirar em mim."

Esse personagem descreve uma cena que possui um caráter trágico, insolúvel. Seu sobrinho foi morto injustamente. Já o policial que o matou tampouco é culpado do assassinato que cometeu. Em seu discurso, a ação do policial se justifica pela autodefesa: “Antes de a minha mãe chorar, chora a mãe dele.” Essa sentença indica o quão recorrente são os homicídios no cotidiano das operações do crime e seus contatos com as instâncias legais ou não presentes no poder público. Elemento de baixo custo no conflito entre forças do crime e do Estado, matar e morrer são resultados frequentes nessas relações. Ao reconhecer o ponto de vista do policial como compreensível e legítimo, nosso informante não está reproduzindo a lógica do baixo valor da vida dos jovens negros e periféricos na Baixada. Ele está, na verdade, reconhecendo que as origens do problema são mais amplas do que a circunstância concreta que provoca aquele encontro no qual matar ou morrer são os resultados iminentes e inevitáveis.

Esses enredos marcados pelos homicídios como desfecho não se restringem aos contextos e modos de operação do tráfico de drogas. Uma de nossas entrevistadas, membro do movimento negro, perguntada se já teve algum caso que resultou em morte por causa da milícia que controla a área em que ela vive, responde: “Sempre tem. Quase toda semana”. Mas ela diz que essas mortes nem sempre são visíveis, seguindo o padrão retratado por Cano e Duarte no livro *No sapatinho*.[8] Nele, são descritas as mudanças nos modos de operação das milícias, destacando que, nos últimos anos, principalmente depois do contexto da CPI que resultou na prisão de alguns de seus principais líderes, esses grupos deixaram de lado as execuções públicas e expiatórias que lhes eram características e passaram a adotar um modo de atuação mais discreto, voltado para a ocultação dos cadáveres em seu padrão homicida.

Outra ativista da Baixada que entrevistamos fala da recorrência dos homicídios como algo característico tanto do tráfico quanto da milícia:

> A minha área é dominada pelo tráfico e agora pela milícia. Então, assassinatos – homicídios – e tiroteios é o pão de cada dia. Não tem semana onde não tenha toque de recolher. Alguém desses grupos de traficantes ou da milícia morre. Então, eles obrigam o comércio a fechar as portas. E para entrar nessas áreas você tem que entrar com as luzes do carro apagadas, os vidros abertos e só a luz interna acesa. E, se entra um carro que não é da área, é barrado pelo tráfico, principalmente, tráfico.

8. Cano e Duarte (2012).

Já outro ativista que entrevistamos compara a alta frequência de homicídios na sua região com a magnitude dos dados oficiais:

> [...] o que mais me abala é a questão dos homicídios. Por exemplo, na semana passada, executaram um cara próximo à minha casa. [...] Eu não ouvi os tiros porque eu estava vendo alguma coisa na televisão, mas eu vi que meu cachorro estava latindo muito. Aconteceu alguma coisa. Depois eu vendo na página [da cidade, na internet], a quatrocentos metros da minha casa, estava um rapaz de 22 anos, caído lá, foi assassinado. A gente não sabe o que aconteceu. Foi execução, com vários tiros. Então, isso aí me abala. A quantidade de execuções sem investigação, sem nada, e que ocorrem diariamente. A gente não vê diariamente, porque acontecem em pontos distintos do município, mas a gente sabe que todo dia tem um caso na Baixada. E eu acho interessante – não no sentido de legal, mas no sentido de comparar os dados – é que às vezes parece que os números do ISP são inferiores àquilo que a gente vê de fato. Porque a gente fica sabendo de vários casos e aí quando a gente vai ver os casos registrados, a gente não consegue ver [a mesma proporção].

Para ele, o número elevado de homicídios computados pelo ISP não é compatível com a quantidade que ele observa no cotidiano, que seria maior. Em todas as falas de nossos entrevistados, de toda forma, a violência letal intencional é prioritariamente decorrente das operações e conflitos entre grupos criminosos – tráfico, milícias e grupos de extermínio –, bem como de suas relações e confrontos com as forças policiais e outros poderes constituídos na esfera governamental.

Será importante para a análise aqui proposta não somente essa constatação, mas a forma pela qual nossos informantes valoram e descrevem os modos de atuação de cada um desses grupos e também os expedientes discursivos aos quais recorrem para falar do cenário da violência na Baixada Fluminense.

4. Os homicídios e outras formas de criminalidade violenta: a vida e o patrimônio

Quando se trata, especificamente, dos homicídios cometidos por esses grupos criminosos, um padrão recorrente é a ocultação dos cadáveres. Isso reforça a tônica dos silêncios que giram em torno desse tipo de violência tão presente na região. É, portanto, importante que haja um conhecimento difuso des-

sas práticas, mas seus vestígios são apagados como forma de impedir as possibilidades de apuração desses crimes. Isso indica, por um lado, uma mudança nos padrões de impunidade dos autores, que seguem sendo publicamente reconhecidos, mas, por outro, atesta a adoção de um novo estilo de prática homicida que é essencial para a manutenção das mortes intencionais como elemento central das práticas criminosas.

Uma ativista local que entrevistamos as define da seguinte forma:

> O problema aqui é que a maioria dos homicídios não entra nas estatísticas porque eles assassinam as pessoas e os corpos desaparecem. Até se fala de que esses corpos são utilizados para o tráfico de órgãos. Isso é o que se comenta. Eu não tenho provas. Mas uma família aqui, eles estavam contando pra gente que o rapaz estava envolvido com o tráfico. Depois ele conseguiu um trabalho. E ele estava celebrando [por ter conseguido o trabalho], em um bar, o primeiro salário dele e desapareceu. A família começou a procurar e recebeu uma mensagem de que se eles continuassem com a busca a família toda ia desaparecer. E não encontraram o corpo. Outro relato é de um pai que só pôde enterrar a cabeça do filho porque o resto do corpo desapareceu.

Já um representante de um grande sindicato patronal, muito ativo nos espaços de participação da sociedade civil na Baixada, comenta um vasto repertório de crimes que acometem a região nos dias de hoje, mas quando indagado sobre os homicídios, só admite a ocorrência desses delitos violentos associados ao latrocínio:

> Olha, homicídio... homicídio muito em função do latrocínio. Latrocínio sim. Homicídios pura a simplesmente, eu acho que tem diminuído um pouco, mas eu não tenho a estatística porque eu não pude ainda sentar com o delegado. [...] Nós tivemos sim alguns homicídios nos últimos três meses, mas em função da guerra do tráfico, entre as facções.

Logo em seguida a essa declaração, único momento em que falou de homicídios em uma entrevista de quase duas horas, ele muda de tópico e passa a tecer comentários sobre a estrutura das delegacias da região. Esse personagem, cujo depoimento para a pesquisa voltaremos a nos referir em outros pontos dessa análise, alega ter vasto acesso a informações relacionadas aos cri-

mes na região. Sua fala é repleta de detalhes sobre como os grupos criminosos atuam na Baixada. Ele retrata o contexto narrado como uma "verdadeira guerra", mas se limita a indicar os crimes contra o patrimônio como elementos desse conflito e, quando é instado a comentar a respeito dos homicídios, os vincula diretamente ao latrocínio e restringe suas ocorrências aos eventos relacionados às disputas entre as facções do tráfico. Não foi incomum encontrarmos essa postura tanto entre gestores municipais quanto entre representantes da sociedade civil que parecem participar intensamente das ações do poder público na região. Esse padrão discursivo presente nesses dois perfis de entrevistados é mais nítido naqueles que parecem possuir vínculos com a política institucional local. Interpretamos essa postura como certa adesão moral às práticas homicidas, típicas dos grupos de extermínio, que operam um mercado no qual o patrimônio é considerado um valor superior à vida − isso quando se trata de descrever o valor dos bens morais e materiais e daqueles que potencialmente atentariam contra esses bens. Ao que parece, essa retórica é fundamental para a exclusão das execuções rotineiras nos mercados ilegais, como retratamos no início deste capítulo, do repertório das preocupações públicas acerca da segurança pública.

Outro entrevistado, gestor municipal de uma prefeitura da Baixada, atuando especificamente no campo da prevenção da violência, nos traça um panorama bastante amplo das reconfigurações recentes da criminalidade:

> A gente não tem um feedback em relação [...] às motivações [dos homicídios]. Há uma narrativa que ganhou força nos últimos anos, por conta das UPPs, de que o tráfico estaria migrando para cá. E isso seria uma das explicações do aumento da violência, sobretudo, da violência letal. Isso tem a ver com o fato de que os índices de latrocínio são muito baixos. Nós tivemos anos em que só houve um latrocínio. Agora, os [índices] de execução são muito altos. O que a gente não consegue perceber seria as motivações de autoria. A gente não tem esse *feedback*. Pelas narrativas do Conselho [Municipal de Segurança Pública], [...] são duas autorias específicas – tirando casos, por exemplo, de violência doméstica que também é alta etc. [...] A gente não sabe dizer quais são os grupos concorrentes. O que nós sabemos é que a atuação de grupos de extermínio é muito forte, historicamente. A gente não sabe se eles estão se profissionalizando e se convertendo em milícia. A gente não tem essa informação, mas é possível, é bem possível. E a gente não sabe dizer a penetração real do tráfico de drogas aqui.

> Que houve um aumento, houve. Porque os delegados que participaram do [conselho municipal], que iam eventualmente às reuniões e os policiais civis, e também o mapa da violência mostra isso, que a apreensão de entorpecentes é muito grande. Então, houve um aumento da circulação de drogas. E também houve um aumento na apreensão de crianças e adolescentes. Há sim testemunhos de circulação de traficantes armados. [...] A gente não sabe exatamente a que ponto a milícia explora o tráfico de drogas, de que maneira ela está estruturada. Uma outra coisa que chamou a atenção, mas que foi combatido pela Polícia Civil aqui, eram esses escritórios de empréstimos [agiotagem]. Era muito forte na Baixada Fluminense, principalmente, em Nova Iguaçu. [...] E isso foi sendo estourado [pela PCERJ] porque isso era um braço financeiro da milícia. Agora, quando a gente fala em milícia, a gente tem que entender que, pela nossa percepção, que não se trata de um grupo visível, muito claro e organizado, como, por exemplo, uma organização política atuando no Legislativo. Me parece, ainda, que eles têm resquícios de uma atuação ainda muito semelhante à dos grupos de extermínio que atuam aqui na Baixada desde a década de 1940.

É importante notar que de modo distinto do discurso do representante do sindicado patronal referido anteriormente, os casos de latrocínio são baixos na região. Ele fala, ainda, de um padrão já conhecido na atuação das milícias: o fato de operarem o mercado de venda de drogas ilícitas e as práticas de agiotagem como mais um fator de sua sustentação econômica.

Ainda que o tráfico recorra às execuções sumárias com ocultação de cadáver, esse padrão parece ser mais característico das milícias e dos grupos de extermínio. Uma de nossas entrevistadas, que vive em uma área que já foi dominada por traficantes e agora é comandada por uma milícia, relatou que o tráfico desova corpos nos rios, mas costuma autorizar as famílias a procurará-los depois que as cenas das execuções já estão descaracterizadas. Uma ativista da Baixada define as execuções com ocultação de cadáver no seu depoimento como algo característico especificamente das milícias: “Falam que a milícia é a responsável por essa questão dos homicídios com desaparecimento dos corpos”.

O personagem que talvez melhor tenha sintetizado a equação de que os crimes contra a vida são uma forma de controle ilegal das ocorrências de delitos contra o patrimônio foi um vereador que entrevistamos, policial reformado e comerciante:

> O índice de homicídios melhorou muito, até porque tem pouco miliciano hoje na cidade. Quando tinha muito miliciano, tinha muito, muito... tinha mais homicídio, mas tinha menos bandido. Hoje tem muito bandido e pouco homicídio. Hoje tem muito assalto. O índice de homicídio é bem menor do que antes. Assim, pelo o que a gente sente nas ruas. Dificilmente a gente vê pessoas mortas, como antigamente você via três ali, dois ali. Hoje você não vê isso não. Você vê muito é assalto.

Ao que parece, essa fala opera uma indistinção entre as figuras do miliciano e do matador do grupo de extermínio. Seu discurso descreve explicitamente o uso do homicídio como uma via de controle de crimes como os assaltos. Interessante notar também que ele distingue as figuras do "miliciano" e do "bandido". No seu relato para a pesquisa, os crimes como os assaltos são narrados como o aspecto mais preocupante do cenário de violência na Baixada. Ele parece apresentar certa indiferença em relação aos homicídios e, no trecho acima, não esboçou nenhum sinal de desaprovação a tal prática como forma de controle dos crimes contra o patrimônio. Apesar de descrever o cenário dos homicídios hoje como mais controlado do que no passado, seu discurso narra, o tempo todo, uma Baixada nos dias atuais como mais violenta do que no passado.

Um guarda municipal, sem definir se fala de uma milícia ou de um grupo de extermínio, narra o uso do homicídio como um elemento de imposição de uma "ordem". Às ameaças de que se "bagunce o coreto", a resposta desses grupos é uma "limpeza da área":

> [No bairro X] tem o pessoal que não deixa bagunçar o coreto. Tem uma turma ali que a gente sabe que eles não deixam. Então, vira e mexe quando aparece um ou outro ali, a gente sabe que pode ter, vindo dali daquele grupo, meio que uma limpeza na área.

O modo de execução dessas "limpezas" segue a lógica daquilo que tem que tomar conhecimento público – para que saibam que tem alguém que faz essa "limpeza" –, mas que deve acontecer com uma alta dose de discrição. Esse tipo de ordenamento ilegal dos territórios muitas vezes funciona sob a lógica de que é necessário que todos saibam que algum chefete é o responsável por essas "limpezas", porque ele é reconhecido como o "dono da área", mas que a ele não possam ser imputadas nenhuma morte por ele cometida ou perpetra-

da em seu nome. Na prática, todos sabem que aquele personagem é um matador, mas sua imagem pública é a do benfeitor local. Esses chefetes, de modo recorrente, constroem carreiras políticas que têm por base o controle do eleitorado local. Esse arranjo configura especificamente o que chamamos aqui de *clientelismo homicida*.

5. Notas conclusivas

Sintetizando-se as tendências gerais das mortes cometidas pelos grupos criminosos da Baixada Fluminense, a partir dos relatos de nossos entrevistados, é possível perceber que:

(i) As mortes decorrentes das circunstâncias em que os traficantes são autores estão mais frequentemente referidas em casos de confronto por disputas territoriais, bem como com a polícia; além disso, há casos relatados de execuções por parte do tráfico como retaliação a dívidas adquiridas com a "boca" e a outros acertos de contas.

(ii) Os homicídios cometidos pelas milícias compartilham da lógica do que estamos chamando de *clientelismo homicida*, com a operação de mercados ilegais e com o controle de eleitorados que garantem a articulação com os poderes políticos estatais. Essas mortes são narradas como execuções que estão associadas ao uso de métodos de ocultação de cadáver. Como parte da lucrativa rede de serviços ilegais operados pelas milícias, identificamos também as execuções associadas à noção de "limpeza", ou seja, assassinatos de pessoas que representem alguma desordem local do ponto de vista dos clientes dos serviços milicianos, como alguns comerciantes.

O padrão homicida na Baixada está articulado à operação dos mercados ilegais nos quais o ato de matar opera como fator-chave. Poder matar é adquirir credenciais nos mercados ilegais de bens financeiros e políticos.

Se os mercados ilegais já vinham, há muito, sendo apontados como correlatos às dinâmicas do homicídio no Brasil, o contexto da Baixada exemplifica processos nos quais esses mercados estão em relação com a política e com o Estado. Vimos, assim, como o uso excessivo da força e o poder de matar por parte dos policiais é manejado como uma ferramenta para a aquisição de ganhos financeiros. Já no que diz respeito à fronteira com a política, explicitamos uma rede de poderes que tem, na base, o controle de territórios e eleitorados e a exploração criminosa de serviços públicos e pri-

vados e, na ponta, carreiras políticas em cargos eletivos e de confiança. É nessa fronteira com a política e seu vínculo com os mercados criminosos que se configura uma modalidade de letalidade violenta que chamamos de clientelismo homicida.

As práticas homicidas desses arranjos de poder são definidas por três métodos prioritários: o confronto, a execução e a ocultação de cadáver. Nas disputas por território, predominam o confronto. Nos acertos de contas, nas "limpezas de área", nas disputas por liderança, nas demonstrações de poder, nas punições por comportamentos e práticas "desviantes", as execuções, seguidas da ocultação do cadáver, são os métodos homicidas prioritários. O levantamento de notícias de jornais apresentado no último capítulo sugere que o padrão mais recorrente de homicídios na Baixada se refere às execuções, sendo os confrontos mais ocasionais e fortuitos. Nos casos em que nossos entrevistados se referiram às mortes que ocorrem cotidianamente, a maior parte das narrativas descreve casos de execuções.

Os personagens que operam esse mercado homicida são facções do tráfico de drogas, grupos de extermínio, milícias, policiais e políticos. Todos eles são operadores dos métodos e das circunstâncias resumidas acima. Os laços desses mercados criminosos com a política e com o Estado sugerem que determinadas contradições do próprio Sistema de Justiça Criminal e dos poderes municipais operam, de certa forma, como uma retaguarda – seja na fragilidade da tutela da segurança como direito, seja na complacência na fiscalização e na punição das práticas homicidas articuladas ao poder.

Referências

ARENDT, Hannah. *Compreender: formação, exílio, totalitarismo (ensaios)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ALVES, José Claudio Souza. *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias: APPH/CLIO, 2003.

______. "Casos da região". In *Um Brasil dentro do Brasil pede Socorro: relatório-denúncia sobre o descaso estatal com a vida humana na Baixada Fluminense e possíveis soluções urgentes*. Nova Iguaçu: Fórum Grita Baixada, 2016.

CANO, I. et al. *Os donos do morro*. Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual". *Dados*, v. 40, n. 2, Rio de janeiro, 1997.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

SILVA, Hélio R. S. "Linhas de auxílio: estigma de localização". *Comunicações do ISER*, ano 31, n. 66, Rio de Janeiro, 2012.

THOMAS, Louis-Vicent. *Antropología de la muerte*. México: FCE, 1983.

Os conselhos comunitários de segurança pública: dinâmicas e avanços de uma política pública no Rio de Janeiro[1]

João Trajano Sento-Sé
Marcele Frossard
Raphaela Boaes
Conrado Werneck

1. Introdução

Os conselhos comunitários de segurança pública foram criados no Rio de Janeiro no ano de 1999, no bojo de uma série de outras iniciativas veiculadas pelo governo do estado como estratégias de mudança radical da segurança no mesmo.[2] Desde seus passos iniciais, ficou estabelecido que caberia à Secretaria de Segurança Pública a responsabilidade de estimular a fundação dos conselhos e acompanhar seu funcionamento, cuidando para que eles cumprissem os objetivos previstos no ato de sua criação. Após alguns anos de relativa indigência e de sobrevida garantida apenas por esforços intermitentes e localizados, a proposta passou por uma grande reestruturação em 2005. A proposta dos conselhos após essas mudanças foi abrigada no Instituto de Segurança Pública (ISP) e recebeu maior atenção dos gestores de segurança pública do estado, ocupados em potencializar seus recursos para o cumprimento das metas a eles atribuídas.

O objetivo desse artigo é analisar alguns aspectos do funcionamento desses conselhos. Mais especificamente, pretendemos observar o ritmo e a intensidade de seus encontros, estimar em que regiões do estado e de sua capital eles são mais regulares, que atores são mais repetidamente citados e quais as questões em que se concentram os debates travados. A fonte utilizada é o conjunto de atas enviadas pelos conselhos ao Instituto de Segurança Pública (doravante

---

1. Esse artigo é decorrente de pesquisa realizada graças ao apoio do Programa Pró-ciência da UERJ, ao qual João Trajano Sento-Sé é vinculado, e ao Programa Prioridade Rio da FAPERJ.

2. Para uma breve apresentação do conjunto de iniciativas e da retórica oficial para , ver Sento-Sé et al. 2012.

ISP). Como fonte eventual de apoio, faremos alusões pontuais a depoimentos recolhidos durante o trabalho de campo realizado em alguns conselhos especificamente, não sendo essa, contudo, a referência principal do estudo.

A fonte aqui utilizada impõe uma série de limitações e reservas que serão esclarecidas na próxima seção. Sua utilização justifica-se por ser o único recurso disponível para uma discussão em escala e diacrônica das dinâmicas e particularidades dos conselhos comunitários e de seu lugar nos debates sobre o tema da segurança no Rio de Janeiro.

2. As atas dos conselhos de segurança como documentos e fontes de orientação

A redação e o envio das atas de reuniões dos conselhos de seguranças à sua coordenadoria, vinculada à secretaria de segurança pública, foi uma determinação estipulada pelo governo estadual já nos momentos iniciais de funcionamento desses fóruns. Há, nessa iniciativa, uma indisfarçável ambivalência. Por um lado, o registro das atas permitiria aos gestores e planejadores da secretaria de segurança dispor de um recurso a mais de informação para orientar suas escolhas e estratégias, tomando o recorte territorial como referência. Supondo que nas reuniões os debates se dariam em torno dos principais problemas e demandas da área coberta pelos conselhos, e imaginando que tais debates seriam registrados em atas, os gestores disporiam das expectativas da população documentadas e explicitadas em situações de contato direto com as autoridades policiais locais. Teríamos, então, um mundo em que o canal de acesso do poder público à sociedade, e vice-versa, seria quase ótimo. Por outro lado, o imperativo de redação e envio das atas funcionaria como recurso indutivo, ou mesmo coercitivo, pelo ISP, para que as autoridades policiais não somente participassem, mas também estimulassem a realização de encontros com os atores das suas respectivas áreas de atuação. A resposta a essa estratégia do ISP resultou no fato de que, em determinadas situações, os comandos dos batalhões assumiram um verdadeiro protagonismo na organização e periodicidade dos encontros de alguns conselhos.

Os esforços no sentido da produção e envio de atas não se limitaram às reuniões ordinárias dos conselhos comunitários, previstas para ocorrerem mensalmente. Na mesma época em que foram encampadas as primeiras iniciativas para a criação dos conselhos, foram instituídos os chamados “cafés da manhã

comunitários" nos batalhões da Polícia Militar. A ambição dessa iniciativa era intensificar esforços de aproximação de moradores e demais atores radicados nas áreas (comerciantes, profissionais de ensino e saúde, prestadores de serviço etc.), sob cobertura de cada batalhão, com as autoridades policiais. Pudemos perceber que em muitas regiões o registro desses encontros, imaginados como meramente informais e sociais, também passou a ser feito e encaminhado ao ISP em formato de atas.

Previsto desde o início do funcionamento dos conselhos, em 1999, o encaminhamento das atas somente passou a ser estimulado com maior contundência pelo ISP a partir de 2005, no conjunto de iniciativas voltadas para reestruturá-los e fortalecê-los. Ainda assim, não há qualquer indício de que esse material tenha sido utilizado ao longo do tempo. Ele foi, durante anos, armazenado em caixas em uma sala do instituto à espera de algum uso. O formato das atas foi livre durante muito tempo. Cada responsável por sua produção deu-lhe a configuração que pareceu melhor, mas é possível imaginar que, por vias informais, consagrou-se um padrão predominante. Os documentos começam com a lista dos presentes, destacando-se a presença de autoridades ou representantes de instituições públicas ou privadas prestadoras de serviços, e breves notas com a menção dos conteúdos das reuniões. Há, em geral, a título de cabeçalho, a data, o local do encontro e o registro da AISP a que o conselho está vinculado. Pelo que pudemos apurar no trabalho de campo, a redação e o envio da ata fica a cargo, na maior parte das vezes, do presidente do conselho, embora não sejam raros os casos em que tal incumbência seja assumida pelo comandante do batalhão responsável pela área. Esse é o caso, sobretudo, de conselhos em início de funcionamento ou com participação muito limitada.

O respeito à determinação de envio de atas é tão irregular quanto os procedimentos adotados para fazê-lo. Como indicaremos a seguir, o fluxo de atas é bastante inconstante, bem como a qualidade de seus dados. Encontramos atas longas e com informações detalhadas com quase tanta frequência com que lidamos com atas redigidas à mão e compostas por informações telegráficas, por vezes quase ilegíveis. A partir de 2013, o ISP instituiu um modelo de ata eletrônica, um passo adiante no esforço de aprimoramento do registro, padronização dos procedimentos e viabilização da consulta, consolidação e análise de seus conteúdos. A adesão a esse modelo, contudo, ainda é baixa e consome, atualmente, uma parte dos esforços dos profissionais do ISP nas relações com os diferentes conselhos.

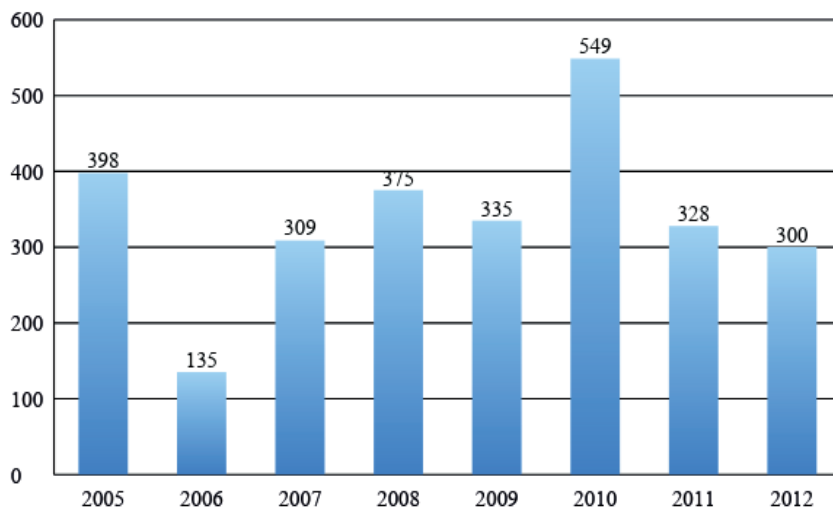
O material por nós utilizado, portanto, é de caráter artesanal e fornece indícios a serem explorados de modo cauteloso. Cada ata foi copiada eletronicamente e armazenada em um banco de dados. As atas originalmente manuscritas foram digitadas pela equipe de pesquisadores e incluídas na base de dados.

Uma vez armazenados, os documentos foram processados por meio da utilização do programa NVivo, ferramenta com a qual procuramos traçar – a partir da utilização de categorias inspiradas em grande parte pelo que viemos inventariando durante outras etapas da pesquisa – um grande cenário sobre as dinâmicas dos conselhos comunitários de segurança.

A metodologia de análise utilizada no NVivo não foi semântica, ou seja, as palavras não foram contadas a partir de seu significado, mas por sua recorrência. As buscas foram automáticas: selecionamos palavras e conjuntos delas, e realizamos a varredura. A principal crítica a esse modelo é o de considerar as palavras deslocadas de seu contexto. Porém, o número de atas é muito alto, o que dificultava uma análise detalhada. O propósito era mapear os possíveis temas recorrentes discutidos nas reuniões de conselho, o que é visualizado graças à busca automática. As palavras que poderiam ter duplo sentido – como participação, que indica, ao mesmo tempo, participação social e participação em uma reunião – não foram contabilizadas no resultado final.

Dessa forma, reconhecemos os limites desse tipo de busca, mas compreendemos que ela seria fundamental para o tipo de aproximação que pretendíamos em relação às atas e aos temas que elas descrevem. Assim como as fontes utilizadas, o trabalho de análise é artesanal, descritivo e exploratório. Não tivemos a pretensão de fazer análise dos discursos, o que, por sinal, não seria possível mesmo utilizando outros métodos de exploração do material. Como o banco de dados é muito extenso, considerou-se a possibilidade de erros, como repetição de atas. A inferência realizada por três pesquisadores concluiu que tal equívoco é inferior a 5% do total, e que, portanto, os dados e os documentos são válidos.

Como recorte cronológico, estipulamos para a discussão o período compreendido entre os anos de 2005 – quando as atividades dos conselhos ganharam um impulso expressivo – e 2012 – ano imediatamente anterior ao início dos esforços pela adesão ao modelo de atas eletrônicas. Entendemos que assim cobrimos o período e o material mais ingrato para o analista que pretenda conferir rendimento à única documentação disponível para a memória dos conselhos comunitários de segurança. Como o gráfico a seguir atesta, o fluxo de atas encaminhadas aos ISP apresenta uma curiosa inconstância.

Gráfico 1 – Total de atas por ano (2005 - 2012).

Fonte: Atas dos conselhos comunitários de segurança.

Provavelmente em virtude dos esforços concentrados na revitalização dos conselhos, o ano de 2005 é aquele em que se registra a segunda maior incidência de encaminhamento de atas, sendo superado apenas pelo "pródigo" ano de 2010. É interessante observar que esses dois anos de maior registro são sucedidos por quedas significativas, o que parece sugerir a dificuldade dos envolvidos em manter alguma regularidade ou mesmo promover um crescimento e adesão permanentes ao processo imaginado como recurso de interlocução dos conselhos com as autoridades da Secretaria de Segurança Pública. Dos oito anos estudados, dois aparecem com um fluxo maior, estando o ano de 2005 muito próximo dos números que constituiriam a média do período. O ano imediatamente posterior à retomada do programa dos conselhos, porém, apresenta números bem abaixo da média, o que sugere uma certa instabilidade do fluxo. A ideia de encaminhamento para o ISP embute a presunção de que o conteúdo de demandas e os diagnósticos produzidos nos conselhos fariam parte dos insumos do instituto para a orientação dos estrategistas da área de segurança formularem e orientarem suas ações. Aparentemente, são grandes as dificuldades para a consolidação e adensamento desse fluxo.

A distribuição das atas pelos conselhos revelou uma surpresa para nós. Segundo o projeto original, ficou determinado que os conselhos seriam estrutu-

rados segundo as diferentes AISPs (Áreas Integradas de Segurança Pública), criadas na mesma onda em que se deu a criação dos conselhos. Originalmente, as AISPs foram definidas segundo as áreas de atuação dos batalhões da Polícia Militar. Desse modo, na capital, cada AISP equivale a vários bairros (por exemplo, a AISP 2 cobre os bairros de Botafogo, Urca, Glória, Catete, Laranjeiras e Cosme Velho). O que pode soar problemático para a capital, revelava-se muito mais delicado no que diz respeito ao interior, onde uma AISP pode corresponder a vários municípios. As ressalvas a essa escolha são óbvias: um alcance tão extenso para um mecanismo concebido tendo como recorte a atuação territorial se revelava uma contradição em termos. Ainda assim, o critério de organização dos conselhos por AISPs foi mantido até o momento de sua revitalização, quando o investimento em criação de conselhos por localidades foi estimulado, sobretudo no interior. A dúvida que pairava era em que medida tal estímulo teve resposta positiva.

O já mencionado caráter artesanal das atas não nos permitiu organizá-las por conselho. Nossa unidade de análise teve que ser as AISPs. Portanto, é problemático, dada a análise por nós realizada, precisar com quantas atas cada conselho de uma mesma AISP contribuiu para o total das registradas sob sua jurisdição. Esse problema ocorre, sobretudo, no interior, em que cada AISP cobre mais de um município, o que levou, com o tempo, à existência de dois ou mais conselhos em uma única AISP. Ainda assim, o volume de atas distribuído pelas diferentes áreas do estado nos fornece pistas e revela algumas dinâmicas interessantes que merecem registro. Dividimos nosso material em quatro grandes áreas: capital, interior, Baixada Fluminense e Grande Niterói. O resultado, até certo ponto surpreendente, está exposto a seguir.

Tabela 1 – Total de atas por região – 2005 a 2012

Região	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**Total**
Interior	139	46	118	186	172	235	140	120	1156
Capital	178	67	113	106	56	179	99	95	893
Baixada Fluminense	59	17	71	52	61	86	35	44	425
Grande Niterói	22	5	7	31	46	49	54	41	255
Total	398	135	309	375	335	549	328	300	**2729**

Fonte: Atas dos conselhos comunitários de segurança.

Como pode ser visto, nos dois primeiros anos de nossa série, o volume de atas da capital supera o de todas as demais áreas por nós definidas. Isso não nos surpreende, afinal, de 41 AISPs, 19 estão na capital, enquanto o interior reúne 13, a Baixada é coberta por seis, e a Grande Niterói compreende apenas três. Não somente há um maior número de AISPs na capital, mas, por óbvio, ali está também a maior parte do efetivo policial. Acrescente-se a esses fatores a concentração de iniciativas e atenções das autoridades na área em que, ao menos em tese, concentra-se também o maior volume de problemas. Finalmente, dado o perfil demográfico, supõe-se que a capacidade de mobilização e organização da sociedade seja maior na capital. Temos, assim, bons argumentos para justificar a expectativa de concentração de um maior número de atas no total de conselhos em funcionamento nessa região. O que de certa forma surpreende é a mudança que se verifica a partir de 2007. Desde então, o maior número de atas recebidas pelo ISP vem do interior, sempre apresentando um total expressivamente maior, se comparado aos totais vindos da capital. No cômputo final, as atas do interior perfazem pouco menos da metade do material por nós analisado.

Há bons indícios de que o critério inicial em que cada conselho correspondia a uma AISP foi superado no interior. Comandantes de Companhias são não somente autorizados, mas instados a participar de encontros locais e a contribuir para que moradores, comerciantes e atores locais se reúnam em novos conselhos. Os chamados cafés da manhã nos batalhões, instituídos à mesma época da criação dos conselhos e concebidos como forma de aproximação das polícias com as respectivas comunidades, não somente se perpetuaram ao longo do tempo como também foram, em alguns casos, registrados documentalmente. Nesse sentido, tudo indica que os esforços conjugados das autoridades vinculadas ao ISP junto a associações e grupos locais deram resultado e que as áreas enfeixadas nessa grande categoria – o interior, que agrega regiões tão distintas entre si como a área de Campos, a Região dos Lagos e a Região Serrana – têm mostrado uma boa capacidade de mobilização e articulação a partir da ideia dos conselhos de segurança pública. Temos, portanto, que, após um primeiro e breve momento de maior incidência de reuniões na capital, ocorreu uma espécie de interiorização dos conselhos comunitários de segurança no Rio de Janeiro.[3]

---

3. Tomamos aqui de forma livre, apenas para fins expositivos, a presunção de que o número de atas guarda alguma relação com níveis de articulação e mobilização dos conselhos.

Essa tendência, por outro lado, não nos deve induzir a pensar que os conselhos estão igualmente articulados por todo o estado. Do total de 2729 atas, 918 (cerca de um terço) estão concentradas em sete AISPs, sendo todas elas localizadas no interior. Isso significa que sete das 13 AISPs que cobrem o interior são responsáveis por cerca de 79% das atas recolhidas nessa grande área do estado. Desse modo, somos instados a pensar que a articulação dos conselhos está associada a fatores locais que, por conseguinte, não se manifestam igualmente na respectiva área de cada uma das quatro regiões definidas para a análise. É de se destacar, por outro lado, a maior capacidade revelada pelo interior em fazer uso do fluxo de informação com o poder público por meio do Instituto de Segurança Pública. Seria temerário inferir daí que, no que concerne à segurança pública, teríamos um interior mais mobilizado, com canais de interlocução sociedade civil/Estado mais azeitados. É de se notar, no entanto, que, tendo em vista a maior distância entre tais regiões e o centro político e administrativo do estado, a capacidade de certas áreas dessa grande e diversificada região se revelou bastante surpreendente e positiva.

Vejamos, então, do que falam conselheiros e participantes desses encontros, à luz daquilo que tem sido registrado em atas.

3. Do que tratam os conselhos de segurança pública

Assim como ocorreu em outros campos das políticas públicas no Brasil, desde meados dos anos de 1980 o recurso à criação de conselhos foi encarado por muitos gestores da segurança pública como ferramenta adequada para o aperfeiçoamento da abordagem para o setor.[4] Por sua criação, pretendeu-se dar um passo na direção da maior qualificação de políticas e democratização de seus processos. As duas últimas décadas do século XX foram terreno fértil no Brasil, para a criação de mecanismos dessa natureza (Avritzer, 2008; Gohn, 2003; Dagnino, 2002). Conselhos temáticos, gestores e comunitários com mandatos de consulta, fiscalização, discussão ou deliberação, mecanismos de participação como associações e fóruns, ou experiências como as que instituíram o orçamento participativo em muitos municípios brasileiros tiveram, invariavelmente, a ambição de ampliar o escopo democrático, sem prejuízo à qualidade

4. Há, como é sabido, uma larga e qualificada literatura sobre a experiência dos conselhos e de outros recursos participativos na formulação e discussão das políticas públicas no Brasil a partir da última década do século passado.

das políticas. Muito pelo contrário, um dos pressupostos de base dessa vaga era que quanto mais participativos os processos de debate, desenho e definição de políticas, mais efetivas elas seriam porque mais próximas estariam das expectativas de seus beneficiários.

A aposta nas formas participativas, portanto, está associada a uma expectativa normativa – aprofundar a experiência democrática pela via da ampliação dos atores nela engajados – e a uma expectativa pragmática – aperfeiçoar as políticas sociais mediante abertura – para que seus beneficiários participem dos processos de decisão. Segundo Avritzer, conselhos de políticas são "[...] desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais" (Avritzer, 2008, p. 44). Ainda segundo o autor, podemos definir ao menos três desenhos participativos observados no Brasil pós-redemocratização.

A primeira forma em que os cidadãos ou associações podem participar dos processos decisórios é a denominada experiência de baixo para cima, em que o ingresso de qualquer cidadão é liberado e as formas institucionais de participação são articuladas de baixo para cima – vale dizer, das bases sociais e locais para os níveis mais institucionalizados de discussão e decisão. Segundo Avritzer, as experiências de orçamento participativo seriam os casos mais conhecidos e estudados dessa primeira modalidade.

A segunda maneira de formação de instâncias participativas, ainda com Avritzer, se dá por meio de mecanismos de partilha do poder, nos quais os agentes estatais e os atores da sociedade civil compartilham simultaneamente os processos deliberativos. O fato de se tratarem de instâncias reguladas por leis que preveem sanções caso o processo participativo não ocorra e por incorporarem um número menor de atores diferencia essa segunda modalidade da primeira.

No terceiro modelo proposto por Avritzer, os atores da sociedade civil não participam propriamente dos processos decisórios, mas são chamados para referendá-lo publicamente, funcionando como uma espécie de instrumento de chancela. Os três tipos propostos por Avritzer correspondem aproximadamente a três experiências verificadas no Brasil nas últimas três décadas. Os conselhos de política estariam enquadrados no segundo tipo, o modelo de partilha do poder. Seu funcionamento, contudo, varia, segundo as próprias análises empíricas que se avolumam a partir do final dos anos 1990, em função de um conjunto de variáveis que vão da capacidade de ar-

ticulação dos atores civis à disposição dos agentes do Estado em efetivamente compartilhar os mecanismos de decisão e dar consequência a essas novas instâncias políticas.

Para que mecanismos como conselhos tenham efetividade com vistas às expectativas criadas em torno deles, são necessários no mínimo três fatores. Em primeiro lugar, estruturas estatais porosas, dotadas de aberturas que capacitem seus titulares a atuar cooperativamente e absorver insumos propiciados pelo contato e interlocução com os demais envolvidos. Em segundo, é importante que a atuação dos profissionais do campo em questão não somente seja qualificada em suas respectivas *expertises*, mas que também esses mesmos profissionais nutram o apreço necessário pelo diálogo e pelos processos decisórios decorrentes da escuta recíproca. Finalmente, é crucial uma sociedade civil minimamente articulada, mobilizada e igualmente disposta ao diálogo e à escuta em seu trato com os demais atores implicados. Contempladas, ao menos parcialmente, essas três condições, teríamos, então, segundo os defensores desse arranjo, uma preciosa ferramenta de produção de políticas públicas eficientes e democraticamente estabelecidas.

Em resenha sobre a produção analítica brasileira dedicada ao tema, Andrade destaca alguns problemas apontados com maior frequência pela literatura especializada para o robustecimento das experiências participativas no Brasil, com destaque para os conselhos gestores e conselhos municipais (Andrade, 2010). Concebidos como ferramentas de participação social e controle cidadão da gestão estatal, os conselhos gestores tiveram, segundo a literatura, seu papel esvaziado em larga medida pela ação dos próprios agentes do Estado, engajados na preservação de suas margens de arbítrio e controle dos recursos públicos. Do lado da sociedade, ainda segundo Andrade, a literatura aponta três problemas adicionais enfrentados para a esperada institucionalização dos conselhos municipais (principais objetos das pesquisas empíricas realizadas): a fragilidade dos movimentos sociais, a resistência da parte deles em se institucionalizar e firmar parceria com o Estado e, finalmente, os conflitos internos e as disputas por espaço, em muitos casos decorrentes dos vínculos dos militantes e demais atores com partidos e grupos corporativos.

Se nos diferentes campos a interação entre atores se revela complicada, no âmbito da segurança pública, as dificuldades só tendem a se acentuar. Já discutimos alhures a tendência observada nas corporações policiais, so-

bretudo na Militar, de se perceber como vítima de estigma por parte da sociedade e de instrumentalização, por parte de lideranças políticas e autoridades (Sento-Sé e Silva, 2013). Por parte da população "civil", as reservas quanto à aproximação a agentes da polícia, repetidamente mencionadas pelos próprios policiais, é assumida e justificada por uma longa história em que a polícia é identificada como agente de corrupção, abuso de autoridade e violência. Objeto de desconfiança por ambos os atores anteriormente mencionados, gestores e lideranças políticas não parecem ter muito fôlego, com bastante regularidade, para o penoso trabalho de diálogo, escuta e persuasão necessários para o bom funcionamento de mecanismos como os conselhos temáticos.

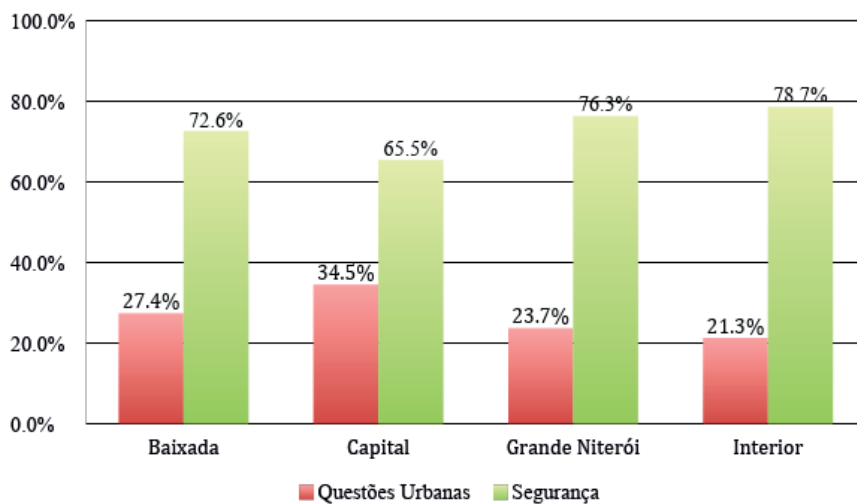
Teríamos, então, de certo modo, o cenário diametralmente oposto ao desejável para a "fórmula conselhista" funcionar adequadamente. Cultura profissional pouco afeita ao diálogo combinada com um histórico político atravessado por ceticismo e desconfiança. A observação de campo realizada exaustivamente em diferentes conselhos comunitários de segurança do Rio de Janeiro, porém, revelou uma dinâmica um pouco diferente. Em primeiro lugar, cabe apontar o duplo papel representado por comandantes de batalhão e delegados da polícia civil nos conselhos. Obrigados por determinação legal a participarem dos conselhos das AISPs sob a jurisdição de suas respectivas unidades, os comandantes e delegados frequentemente desempenham a dupla função de profissionais do campo e representantes do poder público. Isso porque quando algum outro ator vinculado à estrutura oficial da segurança pública se faz presente é apenas por meio do Instituto de Segurança Pública. Ocorre que esse instituto, dotado de caráter técnico e com um quadro bastante reduzido, tem dificuldade de cobrir um volume grande de encontros e atividades dos diferentes conselhos espalhados pelo estado.

Em sua dupla função, delegados e, principalmente, comandantes acabam estabelecendo relações de cumplicidade e parceria com conselheiros, muitas vezes firmando posições no/do conselho para encaminhamento de demandas por aumento de efetivo, investimento em estrutura em sua jurisdição ou coisas semelhantes. No correr dos debates, percebeu-se uma inclinação para o encaminhamento de demandas e problemas externos à alçada policial. Tal tendência, observada pelos pesquisadores de campo, foi destacada em uma série de depoimentos de membros de conselhos, quando muitos utilizaram uma

aparentemente difundida comparação desses encontros com reuniões de condomínio. Essa comparação indicaria o caráter aleatório e variado dos debates travados nos conselhos e um desvio dos temas realmente relacionados com a segurança pública.

As indicações acima descritas acentuaram a relevância de um ponto por si só central em qualquer investigação sobre as dinâmicas de funcionamento de conselhos temáticos: o que, afinal, se discute nesses encontros? A resposta a tal pergunta não somente revela muito das dinâmicas desses conselhos como, diante do quadro apresentado, sugere a exploração de outro possível ponto de análise: seria o suposto desvio dos temas realmente afetos à segurança pública um mecanismo utilizado, conscientemente ou não? Tais desvios não poderiam ser provocados pelos atores aí envolvidos com o intuito de reduzir os riscos de conflito e atenuar eventuais efeitos de confrontos, caso questões mais sensíveis da segurança e do policiamento viessem à baila? Haveria variações de abordagens segundo as diferentes regiões do estado quanto ao que se discute, afinal, nas reuniões dos conselhos? Além de elucidativas e interessantes, as respostas a essas questões com base nas atas dos conselhos também têm algo de surpreendente.

A partir de uma busca pelas palavras e expressões mais recorrentes no total das atas digitalizadas no banco de dados, definimos dois grandes grupos temáticos. A um deles, demos o nome de questões referentes à segurança pública. Nesse conjunto, estão reunidos todos os problemas que dizem respeito mais diretamente a questões criminais, como menções variadas a drogas, roubo, furto etc. A um segundo grande grupo, demos o nome de questões urbanas. Ele reúne um conjunto de problemas que, embora possam se caracterizar como perturbações da ordem pública, não se caracterizariam propriamente como criminais. Mais adiante, apresentaremos a incidência de cada um desses grupos desagregados por tipo de ocorrência, o que dará ao leitor uma percepção mais precisa do que recolhemos em cada um desses universos. Por ora, importa verificar a pertinência das percepções segundo as quais os problemas mais explicitamente relacionados à segurança são secundários no correr das reuniões dos conselhos. O gráfico a seguir mostra, comparativamente por região do estado, a incidência de questões alocadas em cada um dos dois grandes grupos.

Gráfico 2 – Total de referências encontradas, regiões do RJ (2005 – 2012).

Fonte: Atas dos conselhos comunitários de segurança.

Como se pode observar, em todas as quatro regiões por nós selecionadas, há uma incidência significativamente maior de problemas relativos à segurança pública. Mais interessante ainda é o fato de que justamente na capital, área consagrada como a mais sensível às questões de segurança nas últimas três décadas, a diferença entre os dois tipos por nós construídos é menor. Ou seja, é nela que verificamos a maior incidência percentual de menções a problemas não diretamente afetos ao crime e à violência criminal. Ainda assim, contudo, também na capital a comparação dos encontros dos conselhos a reuniões de condomínio não procede. Uma segunda surpresa vem, novamente, do interior.

É justamente no conjunto de atas do interior que a incidência de menções a problemas de segurança é percentualmente maior, comparada às questões urbanas. As questões de segurança são quase 80% dos problemas por nós apurados em registros de atas. A altíssima incidência de referências a problemas de segurança merece alguns comentários, sobretudo em função de sua discrepância em relação à percepção dos próprios participantes das reuniões.

Uma primeira hipótese para tal discrepância poderia relacionar-se a um eventual filtro aplicado por aqueles que redigem as atas. Nessa linha de interpretação, é possível pensar que mesmo involuntária e inconscientemente, ao

redigir as atas os relatores se concentrem nos temas de segurança pública, deixando de lado outros assuntos que lhes pareçam dispensáveis para registro. Embora plausível, não há como testar tal hipótese. Uma segunda alternativa de interpretação seria de que a despeito de a recorrência dos temas de segurança soarem insuficientemente contempladas aos participantes das reuniões, ainda prevalecem no total dos temas debatidos. Ou seja, teríamos um típico caso de discrepância entre percepções e debates efetivamente ocorridos.

O que temos em mãos, portanto, é um forte indício de que, apesar de possíveis desvios, o foco das discussões nos conselhos de segurança é efetivamente o conjunto de problemas criminais diretamente relacionados com a polícia. Que problemas, então, são esses? Apresentamos, na tabela a seguir, o detalhamento dos assuntos extraídos das atas e enfeixados em nossa grande categoria "questões de segurança".

Tabela 2

Segurança - 2005-2012 – Regiões

Itens	**Baixada**	**Capital**	**Grande Niterói**	**Interior**
Agressão	2,3%	1,3%	1,3%	1,9%
Assalto	20,3%	18,5%	13,9%	8,5%
Chacina	0,8%	0,1%	0,3%	0,0%
Cocaína	0,2%	0,3%	1,8%	1,1%
Crack	2,0%	3,6%	3,9%	2,0%
Drogas	21,1%	15,7%	30,4%	32,5%
Furto	10,0%	11,2%	10,9%	15,7%
Homicídio	8,5%	3,5%	5,4%	8,8%
Maconha	0,3%	0,6%	1,5%	1,6%
Milícia	1,0%	1,7%	1,4%	0,5%
Roubo	23,1%	31,4%	15,4%	15,7%
Saidinha	0,8%	1,0%	1,8%	0,2%
Sequestro	0,3%	2,1%	1,4%	1,2%
Tráfico	9,1%	8,9%	10,7%	10,2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Atas dos conselhos comunitários de segurança.

Antes de fazer menções diretamente aos números, é importante informar ao leitor sobre determinadas escolhas de procedimento assumidas na análise. Procuramos lidar com os problemas registrados como categorias, tratando-as do modo mais preciso possível. Daí, por exemplo, tratarmos separadamente

menções a drogas, de uma forma geral, dos registros explícitos ao tráfico, ao consumo ou a tipos diferentes de entorpecentes. Assim, apresentamos um quadro ao leitor de modo que ele próprio possa fazer inferências adicionais àquelas que nossa prudência nos permitiu fazer. O mesmo espírito orientado para a descrição da informação com o maior detalhamento possível nos levou a separar menções a homicídio e chacina, por exemplo.

Percebe-se que mesmo com a desagregação de drogas, tráfico, maconha, cocaína e crack, a primeira categoria, drogas, apresenta a maior incidência no interior e na Grande Niterói, representando, em ambos os casos, mais de 30% de todas as questões criminais mencionadas. A coincidência na Baixada e na capital fica por conta da predominância de menções a roubo. Nessas duas regiões, a totalização de mais da metade dos problemas registrados pela soma de roubo, assalto e furto faz parecer que prevalece a preocupação com os episódios relativos a crimes contra o patrimônio nos debates nos conselhos, comparativamente aos crimes contra a vida, contra a dignidade da pessoa humana ou relativos às drogas.

As tendências observadas merecem um comentário adicional. Tendo em vista a ênfase das autoridades policiais e de segurança em geral na "guerra contra as drogas" e pensando que tal orientação predominou principalmente na capital, surpreende um pouco verificar que é no interior e na Grande Niterói que o tema prevalece, dando lugar na capital e na Baixada à preponderância de outros tipos de preocupação. Acreditamos que essa tendência talvez vá ao encontro de uma das expectativas de desempenho dos conselhos por aqueles que são entusiastas dessa ferramenta. Segundo eles, os conselhos deveriam se ater a questões locais, territorializando os debates e orientações em detrimento da abordagem dos "grandes temas" do setor. Nessa linha, a incidência dos temas debatidos traduziria aquilo que, do ponto de vista local, mais inquieta moradores, comerciantes e demais atores envolvidos nas dinâmicas dos conselhos. Sendo assim, embora a questão das drogas e do tráfico, por exemplo, tenha maior visibilidade na capital, ela seria sobrepujada, em discussões mais circunscritas, a problemas relativos ao cotidiano dos participantes e às condições de fruição de seu patrimônio. No interior e na Grande Niterói, o grande incômodo adviria da questão das drogas, embora não necessariamente, ou exclusivamente, do problema de sua comercialização.

Façamos o mesmo exercício para os problemas relativos à ordem pública. Do que estão falando os frequentadores das reuniões quando lidam com esse tipo de problema? A tabela a seguir nos fornece um bom quadro a respeito.

Tabela 3

Questões urbanas – 2005-2012 – Regiões

Itens	Baixada	Capital	Grande Niterói	Interior
Bar/botequim/boteco	3,7%	3,2%	2,4%	16,2%
Barulho/silêncio	11,4%	12,9%	15,2%	8,9%
Camelô/ambulantes	1,5%	13,3%	9,0%	3,7%
Estacionamento/flanelinha	6,5%	11,7%	8,1%	16,1%
Iluminação/luz/poste	58,6%	31,3%	47,9%	44,3%
Poda de árvores	4,3%	9,0%	5,1%	2,7%
População de rua	0,3%	12,0%	7,7%	2,9%
Sujeira/limpeza	13,6%	6,5%	4,6%	5,2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Atas dos conselhos comunitários de segurança.

Como pode ser observado, há variações perceptíveis de incidências de problemas reunidos sob a marca “questões urbanas”. A referência a estabelecimentos como bar, botequins e botecos reporta-se sempre a transtornos decorrentes de barulho, brigas e confusões à noite. Segunda maior incidência nas atas dos conselhos do interior, sua aparição é residual nas outras três regiões do estado. Se agregarmos, porém, esse item com o seguinte (barulho/silêncio), ao qual está vinculado substantivamente, as distâncias entre as quatro regiões ficam mais reduzidas, ainda que o interior permaneça como aquela em que o incômodo é mais acentuado.

Foco de crises urbanas e conflitos com agentes da ordem pública, os camelôs e ambulantes aparecem com alguma recorrência nas atas da capital e da Grande Niterói. Eles compõem com a chamada população de rua os personagens urbanos não criminosos mais recorrentemente tomados como objeto de discussão e de demandas por intervenções públicas, tanto na capital, quanto, em menor medida, na Grande Niterói. Nesse aspecto, é interessante notar como percepções coletivas e estigmas sociais são retratados nas atas analisadas.

O ponto em comum nas quatro áreas definidas diz respeito à preponderância de discussões, queixas e demandas relativas à iluminação. Tal recorrência, que já havia sido detectada em outras etapas da pesquisa, se confirma largamente na consulta às atas. Ela já chega a quase 60% das menções na Baixada, região em que prevalecem vastas áreas que se consideram abandonadas pelo poder público; chega quase à metade das incidências de problemas mencio-

nados na Grande Niterói e é muito alta também no interior. Mais uma vez, a capital aparece como motivo de destaque. Embora também nela a iluminação seja o objeto de maior incidência, temos aí uma frequência inferior a 40%, ou seja, o menor percentual entre as quatro regiões. Talvez essa ligeira diferença tenha a ver com uma efetividade um pouco maior da prefeitura carioca na oferta desse tipo de serviço, ainda que também nessa região as queixas sejam bastante frequentes.

A investigação sobre o conjunto de temas não alinhados diretamente às questões de segurança pública nos estimula a algumas discussões importantes sobre as dinâmicas dos conselhos comunitários de segurança pública. Como já foi mencionado, ouvimos ao longo do período em campo, bem como em entrevistas com atores engajados, repetidas queixas quanto aos desvios dos debates para temas estranhos à segurança pública e concernentes a agências não vinculadas ao sistema de justiça criminal. Nessa mesma linha de argumentação, nossos informantes justificaram os repetidos esforços de atrair atores das prefeituras para os conselhos, com o intuito de dar conta das demandas encaminhadas. Sem entrar no mérito quanto ao acerto de tais sentenças, a lista de questões destacadas das atas nos induz a qualificar tais relatos.

As demandas associadas à iluminação, assim como as menos frequentes referências à limpeza, por exemplo, ilustram uma clara percepção dos fatores de risco que tornam as áreas cobertas pelos conselhos locais perigosos e com maiores incidências criminais. Sendo assim, minimiza-se o suposto alheamento dos debates mesmo quando são trazidos ao centro de discussão temas não policiais ou não criminais. Muitas das questões de ordem pública ou de ordenação urbana são, portanto, indiretamente ligadas à segurança. Outras, como as relativas às populações de rua ou aos camelôs também o são, ainda que em termos um pouco diferentes. Elas também incidem para a construção de cenários geradores de insegurança e de desenvolvimento do sentimento de medo. Nesse último caso, no entanto, incidem sobre personagens em relação aos quais pesam estigmas e evitações, como ambulantes, populações de rua e jovens. Voltaremos a esse importante ponto ao fim da presente seção. Antes, cabe salientar que o conjunto de temas predominantemente registrados nas atas parecem sugerir que ocorre nesses espaços um certo exercício livre compatível às teses que associam crime e insegurança a configurações espaciais.

Como já destacado, no decorrer do trabalho de campo, assim como em entrevistas com diferentes atores – como administradores vinculados à prefei-

tura, conselheiros ligados à sociedade e policiais civis e militares –, ouvimos alusões frequentes, com indisfarçável tom reprobatório e, em alguns casos, desabonador sobre a natureza dos debates travados nas reuniões dos conselhos. O comentário recorrente compara tais encontros a reuniões de condomínio, querendo, com isso, caracterizar a miudeza e aleatoriedade dos temas. Os dados coletados nas atas corroboram a natureza dos temas apontados, mas discrepam sobre o conteúdo da avaliação de seus personagens.

Os temas tratados nos conselhos são predominantemente relativos ao arranjo urbano de circunscrição dos conselhos. Tratam de questões como ocupação do espaço, limpeza, iluminação e ordenação pública em geral. Podemos, então, ser menos críticos quanto aos rumos e conteúdos dos debates dos conselhos e encará-los como uma espécie de experiência empírica de algumas teorias da criminologia contemporânea. Os temas são absolutamente compatíveis às teses da conhecida teoria das janelas quebradas, celebrada e, de certa forma, vulgarizada por seu desdobramento na chamada política de tolerância zero, difundida de forma parcial e enviesada a partir do final da década de 1990.

Como é sabido, a teoria das janelas quebradas postula que um ambiente degradado estimula comportamentos predatórios e criminais (Kelling e Colles, 1996). Desse modo, a intervenção sobre o ambiente e sua preservação em condições limpas, iluminadas e favoráveis à ocupação pública seriam poderosos fatores de prevenção e de redução do crime. De forma semelhante, as teorias situacionais também enfocam o ambiente urbano (Clarke, 1997; Skogan, 1990) como *locus* privilegiado de intervenção, tendo em vista a redução e a prevenção do crime em determinadas áreas. Em ambos os casos, dispomos de poderosos argumentos, ainda que fundados em evidências empíricas nem sempre conclusivas, de que tratar da ordenação urbana pode representar um insumo importante para o incremento da segurança e, sobretudo, para a redução do sentimento de insegurança e vulnerabilidade local. Pode-se, com isso, postular que de forma intuitiva ou ao menos com base em uma espécie de "empiria de bairro", os conselheiros travam, a despeito da apreciação negativa de alguns de seus pares, discussões diretamente relacionadas à segurança, mesmo quando envolvidos nas supostas conversações próprias a reuniões de condomínio.

Um último ponto acerca das questões e abordagens dos conselhos deve ser recuperado. Como já foi mencionado no início do presente artigo, a criação dos conselhos foi animada por, entre outras razões, uma expectativa de que tal

arranjo implicaria a democratização de políticas públicas em diferentes setores. Tal expectativa também veio à baila no contexto da criação dos conselhos comunitários de segurança. De certo modo, ainda que as reuniões contem com poucas presenças, que por definição os conselhos tenham poderes limitados, que haja um certo protagonismo dos atores estatais e que não haja a expectativa de discussão de grandes questões (o foco é explicitamente territorializado), é indiscutível que a abertura dessas instâncias introduz a possibilidade real de que as abordagens para a segurança no âmbito local sejam discutidas. Do mesmo modo, tais espaços funcionam, ou podem, como mecanismos de aproximação das autoridades policiais de uma parcela da população gerando, assim, alguns mecanismos de responsabilização no desempenho de suas funções. Pode-se dizer, portanto, que há certa democratização no processo de abordagem da segurança, ainda que em termos bem modestos se comparados às expectativas participativas dos anos de 1980 e 1990. O mesmo não pode ser dito no que tange aos rumos dos debates e a algumas das orientações solicitadas, o que é, de certa forma, ilustrado pelas demandas em relação às populações de rua e aos ambulantes, por exemplo.

O que encontramos nas atas dos conselhos corrobora em larga escala o que já divisáramos nos conselhos em que participamos de reuniões. São comuns partirem de moradores e comerciantes locais demandas por medidas policiais duras e ações repressivas. Tivemos oportunidade de testemunhar, inclusive, queixas pelo que por vezes era encarado como complacência da polícia frente a condutas de desordem e a personagens “perigosos”. Testemunhamos, durante o trabalho de campo, situações em que as autoridades policiais alegavam não ter mandato para ações repressivas a que eram instados. Em algumas dessas ocasiões, nos víamos diante do curioso quadro em que representantes das polícias, comumente identificadas com o arbítrio, o uso exagerado da força e a discricionariedade, eram mais moderados e tolerantes do que os moradores e demais participantes das reuniões. Essa observação é da maior importância para uma discussão teórica e crítica mais geral sobre em que medida a participação civil representa necessariamente a democratização de políticas. É razoável imaginar que a sociedade civil, ou sua parcela participativa, não representa, necessariamente, valores democráticos e pautados pela tolerância.

Outro ponto a se observar diz respeito ao que não aparece no registro das atas. Como será destacado na próxima seção, dedicada aos atores participantes dos conselhos, a instituição e os profissionais mais frequentemente registrados

são as polícias e os seus profissionais. Também na abertura da próxima seção, explicaremos algumas das razões para a massa de referências à polícia. Por ora, cabe sublinhar que são encontradas no conjunto de atas 15.600 citações à Polícia Militar/PM, 14.407 à polícia/policial, 1.438 à Batalhão/BPM, 7.478 à Delegacia/DP, 2.010 à Polícia Civil, 359 referências à UPP, enquanto que a palavra quartel aparece 274 vezes. Em uma primeira olhada, tais informações evidenciam imediatamente a maior frequência de referências a policiais militares e à Polícia Militar, comparativamente à Polícia Civil. Há algumas explicações para isso, mas as deixaremos para mais adiante. O que cabe esclarecer é que, intrigados com a avassaladora, ainda que compreensível, recorrência a menções às instituições policiais e aos seus profissionais, buscamos a frequência de citações à violência policial e à violência da polícia.

A não localização das duas combinações citadas no pacote de atas utilizadas como amostragem para a definição dos temas de análise já havia chamado nossa atenção. Lançadas já em estágio adiantado de nossa discussão empírica, encontramos um resultado surpreendente e desconcertante. A palavra policial aparece associada à violência em apenas três oportunidades. Simplesmente não há registro de combinação da palavra polícia à palavra violência. Esse é um caso típico, nos parece, em que a ausência de dados soa mais eloquente do que sua existência. Como a hipótese de inexistência de violência policial é totalmente impensável mesmo para os mais entusiastas defensores do *status quo* da polícia fluminense, ficamos com a difícil tarefa de buscar outra explicação. Temos duas, que não são excludentes entre si.

Não é absurdo pensar que em algumas ocasiões em que apareceu, o tema da violência policial simplesmente não tenha sido registrado em ata. Isso talvez se justifique baseado na suposição de que o registro das atas pode operar um filtro sobre o que de fato se trata nas reuniões dos conselhos. Ocorre que ao nos vermos diante da ausência de menções e queixas dessa natureza, sobre violência ou abuso policial, pensamos em nossa própria experiência de campo. De fato, nas reuniões presenciadas, as queixas contra a polícia são mais orientadas pela solicitação de maior presença, contundência e operacionalidade policial do que propriamente por eventuais desvios de conduta. Rigorosamente, não houve um único pesquisador de campo que tivesse lembrança sobre o surgimento desse tema nas reuniões. Daí, a ocorrência de uma segunda explicação para isso.

Talvez a omissão a questões relativas a abusos ou desvios de conduta por parte de policiais se dê pela criação de uma certa cumplicidade e senso de coo-

peração desenvolvido no âmbito dos conselhos. Tal tendência levaria à rotinização do desvio de determinados temas mais espinhosos, que pudessem gerar arestas muito intensas, ou que não atingiriam o público específico que frequenta as reuniões. Teríamos, então, um caso curioso em que a aproximação polícia/comunidade almejada pelos formuladores da ideia dos conselhos comunitários de segurança seria bem sucedida, ainda que não necessariamente para o aprimoramento do trabalho policial, mas pela celebração de pactos de silêncio sobre certas questões. Acreditamos que essa é uma explicação bastante plausível para a omissão de questões espinhosas como a violência policial.

Finalmente, o que é mais difícil de aceitar, embora não deva ser descartado, o problema da violência policial pode simplesmente não ser reconhecido como uma questão a ser abordada por aqueles que se encontram atualmente envolvidos nos trabalhos dos conselhos comunitários de todos os cantos do estado do Rio de Janeiro. Nesse caso, estaríamos diante do preocupante cenário em que a participação civil se revele insuficiente para tratar de uma das mais sérias questões de segurança pública relativas ao padrão de interação polícia/sociedade.

A constatação de que a omissão quanto a temas como a violência policial ou da polícia é generalizada somente nos é permitida pela análise abrangente da documentação disponível sobre os conselhos. Para a interpretação desse dado, temos que, de novo, lançar mão do que foi observado *in loco* em alguns conselhos específicos. Inclinamo-nos a julgar que estamos diante de uma espécie de efeito perverso do espírito de colaboração e de aproximação almejados para esses espaços. Possivelmente, a criação de tais canais suscitou a definição de certos limites e barreiras que, tacitamente, ficam reconhecidos como intransponíveis. Sua ultrapassagem talvez seja encarada como algo que levaria a uma tensão capaz de romper os canais e interromper o circuito de cooperação. O fato é que se nossa interpretação procede, um dos principais recursos dos conselhos, concorrer para uma mudança no *modus operandi* das polícias fluminenses, fica irremediavelmente invalidado.

A aposta na democratização de políticas pela via dos conselhos pode, portanto, ser cumprida no que diz respeito à circulação de ideias, à aproximação entre atores e à ampliação dos espaços de diálogo. Por outro lado, é certamente precipitado julgar que os conselhos impactam efetivamente a forma como a segurança pública é abordada e praticada por aqueles que nela estão mais diretamente implicados. A criação de canais de diálogo por si só não parece equi-

valer a uma ampliação do espectro de iniciativas e enfrentamentos para os diferentes problemas identificados como direta ou indiretamente associados ao tema de competência do conselho. Se é assim, um ponto dos mais relevantes para se explorar o alcance dos conselhos em ampliação e diversificação de diálogo se refere aos atores mobilizados nesses mesmos debates. A pergunta que se coloca, então, é: quem são os atores públicos ou privados que participam das reuniões dos conselhos de segurança pública ou são nelas mencionados.

4. Os atores

A presença constante de comandantes dos batalhões, delegados das delegacias distritais ou representantes de uns e de outros chama a atenção de qualquer um que acompanhe as reuniões dos conselhos comunitários de segurança do Rio de Janeiro. Ao menos é assim nos conselhos cujas reuniões foram acompanhadas durante cerca de três anos de campo. Dado o volume de referências constantes nas atas, tudo leva a crer que essa é uma tendência bastante expressiva nos conselhos que mantêm reuniões periódicas. Conclui-se que o trabalho feito a partir de 2005 pelo ISP, estimulando a presença das autoridades policiais e criando constrangimentos para eventuais absenteísmos, tem funcionado satisfatoriamente.

No universo policial, a Polícia Militar apresenta uma incidência significativamente maior do que a Civil. Encontramos, nas atas, 17.312 menções à Polícia Militar, quartel ou batalhão, contra 9.488 à Polícia Civil, policiais civis, delegacias ou DPs. Encontramos ainda 14.407 menções genéricas à polícia ou policial e 359 citações à UPP. O maior volume de menções à Polícia Militar e afins é explicável pelo óbvio protagonismo destinado a ela quanto à criação e rotinização das reuniões dos conselhos. De qualquer modo, a presença da Polícia Civil é também digna de nota.

Para além das forças policiais, atores citados preferencialmente nas atas, cabe saber que outros aparecem com regularidade e identificar eventuais variações segundo os critérios por nós utilizados. Durante o acompanhamento de campo, percebemos a participação regular de atores vinculados à prefeitura do município do Rio de Janeiro. Entre eles, chamou nossa atenção positivamente, por exemplo, a regularidade com que os guardas municipais ocupam as mesas de reunião para a prestação de contas e participação nos debates travados. No sentido inverso, não é comum a presença de representantes de ins-

tituições do sistema de justiça criminal, além das polícias civil e militar. Talvez tal ausência se explique pelo caráter territorializado e circunscrito que foi se consolidando em torno dos conselhos. Ainda assim, contudo, seria de se esperar que eventualmente outros atores do sistema estivessem presentes nos encontros, mesmo que fosse para participar somente de debates pontuais. Foi na expectativa de traçar um quadro mais geral de participação de atores coletivos, públicos ou privados que buscamos definir a recorrência com que os diferentes atores são citados em atas.

Tabela 4

Atores do Estado 2005-2012 – Regiões

Ator	Baixada	Interior	Grande Niterói	Capital
COMLURB/Lixeiro/Gari	0,75%	0,10%	0,06%	0,23%
Governo/Governador/Poder estadual	15,74%	9,03%	18,88%	13,29%
Guarda Municipal	12,04%	18,86%	15,45%	16,39%
Hospital/UPA/Posto	8,93%	3,48%	3,99%	4,83%
LIGHT/AMPLA	3,70%	2,22%	2,47%	2,62%
Prefeitura/Prefeito/Poder municipal	33,32%	34,83%	29,20%	32,91%
UPP	1,89%	0,84%	1,02%	1,12%
Bombeiros	3,07%	5,18%	3,28%	4,18%
Conselho Tutelar	7,16%	8,55%	7,97%	8,08%
Guarda Civil	0,24%	3,36%	0,15%	1,77%
Judiciário	0,90%	1,40%	1,89%	1,43%
Ministério Público	1,81%	4,36%	4,94%	3,96%
OAB	10,11%	7,10%	10,44%	8,71%
SEOP/Choque de ordem	0,35%	0,68%	0,25%	0,49%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Reunidas nas rubricas prefeitura, prefeito e poder municipal, temos a maior incidência de citações nas atas nas quatro regiões do estado. Reforçando a centralidade do poder local, vemos que o segundo ator mais citado na capital e no interior é a Guarda Municipal. Na Baixada e na Grande Niterói, a guarda é a terceira mais citada, apresentando, em ambas, percentuais bastante altos e ficando atrás apenas da rubrica governo/governador/poder estadual. Este último aparece em terceiro onde a guarda está em segundo lugar (capital e interior).

Não existem grandes variações entre as regiões destacadas em relação aos atores citados. Além da forte presença do poder municipal, cabe destacar a

baixa incidência de atores como Ministério Público, Bombeiros, Poder Judiciário ou outros atores ainda mais residuais vinculados direta ou indiretamente ao sistema de justiça criminal. Também é intrigante a baixa referência a atores como LIGHT/AMPLA ou COMLURB, em função do volume de menções aos problemas relativos ao campo de atuação dessas empresas. Por outro lado, pareceu interessante a incidência acima de 10% de menções a OAB na Baixada e na Grande Niterói e o percentual próximo disso na capital e no interior. O referente às citações aos conselhos tutelares nas quatro regiões também merece destaque e parece sugerir que, ainda que muitas vezes de forma torta, crianças e adolescentes são objeto de discussão nos conselhos das quatro regiões destacadas.

5. Conclusão

Pensados como mecanismos de incremento da participação popular nos processos decisórios e de redução do imenso abismo que existe, historicamente, entre as agências do Estado e a sociedade no Brasil, os conselhos de política têm sido objetos de um grande volume de análises críticas há pelo menos duas décadas. Monográficos em sua maioria, os trabalhos nesse campo têm convergido fortemente para a relativização do potencial dos conselhos tal como encarados nas décadas de 1980 e 1990 nos mais variados campos em que foram alocados. Nesse período, os conselhos eram tidos como um dos principais instrumentos de abertura do Estado, de erosão de suas estruturas excludentes e autoritárias, e de aprendizado cívico por parte dos atores da sociedade civil.

Ao entusiasmo acrítico, as pesquisas empíricas contrapõem a dura realidade que oferece uma série de fatores que limitam e redefinem o rendimento dos conselhos: dificuldade de interação entre os diferentes atores envolvidos (representantes do Estado, profissionais e sociedade civil); interferência de interesses político-partidários e/ou corporativos na atuação desses atores; assimetria no acesso a informação e outros recursos importantes para a atuação nos conselhos; tradição autoritária do Estado e baixa cultura cívica na sociedade são os mais repetidamente apontados. É fácil notar que alguns desses aspectos frequentam a literatura sociológica e política brasileira há décadas. Ainda assim, deve-se chamar a atenção para o fato de que as dificuldades não invalidam a experiência e seu potencial democrático. Assim como em outras expe-

riências participativas, os conselhos são um instrumento de aproximação, de criação de canais para que o discurso e o debate circulem e os atores se encontrem em interações face a face.

No que diz respeito ao campo da segurança pública, a simples ideia de trazer também para ele a experiência "conselhista" pode ser considerada muito significativa. Com isso, dá-se um passo importante para reconhecê-la como um campo de políticas sociais e o bem que ela provê como um direito que deve ser franqueado isonomicamente para todos. Em sua aplicação, temos atualmente no Rio de Janeiro um quadro razoavelmente consagrado e, à luz dos documentos aqui analisados, difundido indiferentemente a todas as regiões do estado, embora sua intensidade varie. Para o bom funcionamento dos conselhos, fica claro que o empenho do Estado é crucial, sendo mais intensas e recorrentes as atividades nos momentos em que os órgãos do Estado mais se empenham nesse objetivo.

Pensando estritamente nas informações extraídas das atas das reuniões, a participação das polícias contrasta com a omissão de outras agências do sistema de justiça criminal. O recorte territorial dos conselhos impacta, ao que tudo indica, os termos e os temas dos debates. Há uma clara tendência à criação de interação positiva entre os atores, patenteada pela evitação a temas muito polêmicos ou passíveis de gerar conflito. Nas atas, predominam menções a temas relativos à criminalidade com maior tendência a provocar impactos na sensação de segurança e na ordem urbana. Além deles, contudo, são muito frequentes as menções a problemas não criminais, mas que têm igual potencial de perturbação da ordem.

A contrapartida do ponto destacado anteriormente é uma completa omissão em relação aos grandes temas e às grandes questões da segurança pública e das políticas adotadas em larga escala para o estado. Desse modo, pode-se dizer que o impacto dos conselhos comunitários para a política de segurança do estado é bem baixo, se não completamente inexistente.

O protagonismo do Estado na animação da experiência dos conselhos comunitários de segurança pública é traduzido pela intensa participação das autoridades policiais que aparecem, assim, com uma dupla face nesses fóruns: o de agentes do Estado e dos profissionais especializados no tema relativo ao conselho. Nesse sentido, a experiência, tal como se configura presentemente, acaba reiterando uma percepção que se queria superar: a de que a segurança pública é especialmente um problema de polícia.

Depois de pouco mais dez anos do último esforço concentrado por parte das autoridades estatais para a consagração dos conselhos comunitários de segurança pública, pode-se dizer que existe um longo período de acúmulo. Outros trabalhos, em escala ou mais monográficos, serão muito bem-vindos para uma devida estimativa sobre os efeitos pretéritos e potencialidades futuras desse modelo, sobretudo quanto ao funcionamento da instituição que mais efetivamente participa, por parte do Estado, desse processo: a Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro. Estimar a medida com que essa aproximação interfere no trabalho de policiamento ostensivo como um todo é um desafio sociológico e político interessante que vale a pena ser levado adiante.

Referências

AVRITZER, Leonardo. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, pp. 43-64, jun. 2008.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. "Participação política não eleitoral ou partidária: associação, conselhos e orçamento participativo". In MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. *Horizontes das ciências sociais. Ciência política*. São Paulo: ANPOCS/Instituto Ciência Hoje/Discurso Editorial/Barcarolla, 2010.

CLARKE, R. V. *Situational crime prevention: successful case studies*. Monsey: Criminal Justice Press, 1997.

DAGNINO, Evelina. "Sociedade civil e espaço público no Brasil". In *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Espaço e Tempo, 2002.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

KELLING, G. e COLLES, C. *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our community*. Nova York: New York Free Press, 1996.

SENTO-SÉ, João Trajano e SILVA, Anderson M. de Castro. "A polícia e o espelho da sociedade". *Interseções*, v. 5, n. 2, pp. 329-55, dez. 2013.

______ et al. "Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro: institucionalização e participação". *Desigualdade & Diversidade*, Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, pp. 99-114, ago.-dez. 2012.

SKOGAN, W. G. *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in american neighborhoods*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1990.

TATAGIBA, Luciana. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Espaço e Tempo, 2002.

Espacialidade urbana, usos e apropriações de espaços públicos: estudo de duas praças na cidade do Rio de Janeiro

Maria Josefina Gabriel Sant'Anna
Sandra de Sá Carneiro

1. Introdução

> Assim como a cidadania e cultura formam um par integrado de significações, assim também cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimas. A cultura, forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança, mas também um aprendizado das relações profundas entre o homem e o seu meio, um resultado obtido por intermédio do próprio processo de viver. – Milton Santos[1]

O presente artigo discute aspectos da dinâmica socioespacial da cidade do Rio de Janeiro, ao focalizar, em uma ótica comparativa, duas experiências de uso e de apropriação do espaço público – em praças com diferentes inserções espaciais na cidade do Rio de Janeiro: a Praça da Harmonia (Zona Portuária/Gamboa) e a Praça Maurício Cardoso (Zona Norte/Olaria). Graças a essa inserção espacial diferenciada, é possível evidenciar distintas situações vivenciadas em cada uma delas, conferindo-lhes singularidades próprias.

De início, o interesse da pesquisa direcionou-se principalmente para a discussão sobre os impactos econômicos e espaciais das obras de urbanização em curso na cidade do Rio de Janeiro desde 2009 e sua repercussão na vida cotidiana dos moradores. Sem deixar de lado esse enfoque, pouco a pouco voltou-se a atenção para os processos de apropriação de usos gerados pelos atores sociais usuários das praças, verificando como esses constroem suas estratégias dentro e fora desses lugares.

Interessa, aqui, refletir sobre as ações e atuações de grupos culturais que propõem novas formas de conceber os espaços públicos e novas alternativas

1. Santos, 2007.

para seu usos, a partir da ideia de direito à cidade em resposta às contradições geradas pelo urbanismo imposto pelo poder público, ao pensar a cidade com uma lógica derivada dos interesses do capital.

Como apontado por diferentes estudiosos, vemos surgir, principalmente a partir dos anos 2000, diversos movimentos sociais que incentivam a ocupação dos espaços públicos. Alguns desses grupos têm recebido a denominação de coletivos urbanos e, como indicam alguns estudos, surgem para questionar as condições sociais em que se encontram determinadas áreas/regiões da cidade, tendo como suporte a realização de manifestações de caráter artístico, político e urbanístico.

A forma de organização dos coletivos culturais, como destaca Holanda,[2] é singular em face de outras, como ONGs, cooperativas e grupos sociais; não é hierárquica e é nômade, o que os diferencia de outros grupos organizados no campo das artes. Não têm número de participantes determinado, nem podem ser caracterizados como movimentos artísticos.

> São formados apenas em função da produção de um ou mais projetos. Estruturam-se para aquele fim específico e em seguida se recompõem com novos participantes em função de um outro projeto. Isso quer dizer que a composição de um coletivo não é fixa. É móvel. Um artista pode pertencer a um coletivo em função de um projeto e no projeto seguinte juntar-se a outro coletivo para a realização de um outro projeto.[3]

Desse modo, esses grupos adotam diferentes estratégias, sejam artísticas, culturais ou políticas, como forma de ativar a vida urbana em suas múltiplas dimensões, questionando, assim, o caráter centralizador com que são conduzidas as políticas públicas voltadas para a dimensão mais lúdica da cidade. Importa perceber que essas formas coletivas de ação derivam de um conjunto de contradições manifestadas no espaço físico e existencial das cidades, trazendo formas criativas de novos usos para os espaços em sua dimensão coletiva. Parte-se da premissa de que essas novas modalidades de atuar e de transmutar o espaço ampliam o repertório de leituras possíveis sobre os territórios.

---

2. Disponível em: http://www.heloisabuarquedehollanda.com.br/coletivos. Acesso em: 22 jul. 2017.

3. Disponível em: http://www.heloisabuarquedehollanda.com.br/coletivos.

Entende-se, a princípio, que esses coletivos estão unidos em torno do mesmo ideário de trazer discussões sobre práticas alternativas de construção da cidade, principalmente através da ressignificação dos espaços. A estratégia principal é chamar a atenção dos cidadãos para a possibilidade de usos diferenciados dos espaços públicos das grandes cidades e de atrair olhares para tais espaços que, em alguns casos, encontram-se ociosos e, na maioria das vezes, esquecidos pelo poder público e pela sociedade. As atividades artísticas e culturais promovidas por esses grupos contribuem para a valorização do ideal de lazer, cultura e desenvolvimento de sociabilidades no ambiente urbano e para trazer uma nova atratividade às praças. Isso acaba por proporcionar um novo dinamismo à vida social local, contrariamente ao que indicavam vários estudos.

Ao direcionar o foco para as atividades que aconteciam nas praças pesquisadas, observou-se a presença de manifestações culturais que acompanhavam essa tendência, que envolvem a criação de novas modalidades de sociabilidade, graças à apropriação dos espaços públicos por grupos culturais de distintos formatos. Percebeu-se desde o início que o traço que unia esses grupos era a convicção da legitimidade da ocupação, voltada para a realização de distintas modalidades de eventos destinados a um público diferenciado, graças a uma forma de atuação alternativa, que reconhecia a positividade da sociabilidade e do convívio entre desiguais. Isso consolidou o foco da pesquisa nos processos de apropriação de usos realizados pelos atores sociais usuários das praças, a fim de entender como estes constroem suas estratégias de apropriação dentro e fora desses lugares.

Com base nessas reflexões iniciais, percebeu-se que esse processo de apropriação do espaço público por grupos culturais apontava para o delineamento de novas formas de ser e estar na cidade, como resultado de experiências e práticas sociais de construção da cidade desejada. Trata-se de pensar o cotidiano e a apropriação social do espaço na sociedade urbana como ações políticas e como partes de uma luta mais geral de acesso ao direito à cidade, reivindicados ao longo das últimas décadas em variadas situações em diferentes cidades do mundo, utilizado em um sentido mais amplo, que se distanciam da formulação teórica original de Lefebvre (1968). No presente capítulo, ainda que se recupere a perspectiva do autor quanto às potencialidades e desafios do direito à cidade, enquanto *utopia possível*, em contraposição aos fundamentos da produção capitalista da cidade, adota-se aqui a concepção de acesso à cidade,

como um direito difuso a ser usufruído por todos que nela habitam. Ou seja, como um direito sinalizador das possibilidades de transformação que reside no ideário de uma cidade para todos.

Cabe esclarecer que, para fins do presente texto, trabalha-se com a ideia de espaço urbano, em sua dimensão de lugar socialmente construído, o que permite fazer uma aproximação com a concepção de território, tal como formulada por Santos (2007a) – *território usado*.[4] Nessa direção, sustenta-se que são os grupos sociais, com suas formas de agir, de atuar e se relacionar em rede que fornecem significados ao território. Significa dizer que tanto a noção de território quanto a de espaço expressam a dimensão de construção social dos lugares. Assim, a ideia norteadora da pesquisa é mostrar os processos alternativos de produção dos espaços da cidade, enquanto socialmente construídos.

Em outra perspectiva analítica, compreende-se que a noção de campo de disputa pode auxiliar na compreensão das negociações e tensões presentes no processo de apropriação de uso das praças por distintos grupos sociais. Nesse viés interpretativo, concebe-se praça como *espaço social*, conforme formula Bourdieu (1997, p. 160): "um espaço formado por relações de proximidade e separação que são, antes de tudo, relações hierárquicas, configurando um campo, no qual diferentes disputas de distintos grupos se atualizam". Em uma sociedade hierarquizada, diz Bourdieu (1997, p. 161), não há espaço que não o seja, que não exprima as relações de subordinação e as distâncias sociais de uma forma mais ou menos naturalizadas.

Configura-se, desse modo, um campo de disputas no qual agentes públicos, instituições públicas, grandes empresas privadas, agentes do mercado imobiliário e financeiro constituem forças hegemônicas no embate com os movimentos de lideranças étnicas e religiosas, associação de moradores, grupos organizados de moradores contra remoções etc. que – como parte integrante desse embate – buscam organizar suas ações em confronto com a concepção de planejamento imposta. Essa dimensão da praça como um campo de disputa se configura no cotidiano das praças estudadas.

Mesmo considerando que esses conflitos sejam implícitos aos processos de construção social do espaço e se manifestem em vários momentos como oposição de interesses, é possível identificar novas formas de apropriação de espaços

4. Para Santos (2007a, p. 14), "o território tem que ser entendido como território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais identidade".

públicos que inovam no sentido de modificar a concepção de ocupação espacial, qualquer que seja a demanda ou reivindicação que esteja em causa.

Por fim, deve-se mencionar que na reflexão e na observação empírica dos processos de uso e apropriação privilegiou-se a abordagem qualitativa como recurso metodológico para identificar tanto os usos derivados do ambiente urbano construído que podem ser traduzidos como usos formais quanto outras possibilidades de uso intuídas pelos usuários, identificados como usos informais, ou seja, adaptados às necessidades imediatas ou aos desejos e intenções não satisfeitos na construção do ambiente (Mendonça, 2007, p. 298).

A seguir, focaliza-se a concepção de praça, seus usos e apropriações. Depois, apresentam-se as praças selecionadas para estudo e os coletivos que nelas atuam. Por fim, seguem-se os principais resultados de forma comparativa, bem como as considerações finais.

2. Praças: usos e apropriações

Os espaços públicos integram a história territorial de formação das cidades desde a sua gênese, com transformações nas formas de concepção, uso e apropriação em consonância com os conteúdos da sociabilidade existentes em cada período histórico considerado. Assim, permitem entrever aspectos importantes para a compreensão da formação social, seus conflitos, resistências e resíduos (Burgos, 2016, p. 6).

No debate atual sobre os espaços públicos, a literatura aponta mudanças significativas em sua configuração, e destaca-se a ideia do declínio de sua função social. Novas discussões se fazem presentes e fica clara a necessidade de repensar e definir o modo de qualificar como públicos determinados espaços, de modo a contemplar não apenas a dimensão de espaço físico e urbano, mas também o das formas de sociabilidade e de convívio.

Sennett (1988), por exemplo, aponta para o esvaziamento da esfera pública em decorrência do isolamento do homem moderno, que se voltaria cada vez mais para a vida privada. Com isso, haveria um desgaste significativo da vida pública. Isso porque nas sociedades modernas as pessoas se tornariam cada vez mais individualistas, acabando por valorizar mais o lugar da intimidade em detrimento da vida pública.

Em suas definições mais usuais, as praças podem ser caracterizadas como espaços de uso comum, ou seja, acessíveis a todas as pessoas que vivem em

uma cidade e disponíveis às ações espontâneas dos indivíduos. São locais destinados a atender atividades funcionais, sociais e/ou de lazer (Lynch, 1980).

Para fins deste estudo, as praças são entendidas como espaços urbanos públicos abertos, onde ocorrem as manifestações da vida urbana, projetadas com a finalidade de promover a convivência e a permanência das pessoas nesses locais. Segundo Sennett (1988), a praça surge como um dos elementos que reorganiza o espaço urbano, redefinindo os papéis sociais.

A dimensão de apropriação pública da praça está presente na definição de Robba e Macedo (2002) no estudo sobre as praças brasileiras, que são concebidas como "espaços livres públicos urbanos destinados ao lazer e ao convívio da população, acessíveis aos cidadãos e livres de veículos" (2002, p. 17).

Já para Mendonça, a apropriação do lugar pode se configurar nas possibilidades de uso indicadas diretamente pelo ambiente urbano construído ou nas intuídas a partir dele, adaptadas às necessidades imediatas ou aos desejos e intenções não satisfeitas na construção do ambiente (2007, p. 297).

Quando se reflete sobre a apropriação de espaços de uso coletivo, como a rua, por exemplo, é possível identificar modalidades específicas. Na etnografia sobre o bairro do Catumbi, no Rio de Janeiro, Santos e Vogel (1985) já observavam "a apropriação da rua como uma extensão da casa", particularmente no desenvolvimento das atividades cotidianas, nas brincadeiras infantis, nos encontros de vizinhos, nas festas etc. Essas e outras formas específicas de apropriação do espaço público coletivo podem acontecer nas praças, bem como, outros modos particulares podem inovar e enriquecer a experiência de fruição do lugar. Isso porque novas experiências somadas à flexibilidade de uso dos espaços públicos podem proporcionar mais vitalidade ao lugar.

Nessa direção, Mendonça (2007, p. 297) destaca que a apropriação alternativa da rua revela ainda aspectos relativos à flexibilidade do uso dos espaços públicos, que podem sempre ser objeto de usos diferenciados, mesmo que formalmente constituídos para uma finalidade específica. Além disso, como diz a autora, apropriações do lugar não implicam uso impróprio, pois, "mesmo quando intuídas e adaptadas não implicam, necessariamente, em inadequação ou indícios de marginalidade". Ao contrário, tais apropriações "podem indicar criatividade, capacidade de melhor aproveitamento das infraestruturas públicas e fornecer subsídios que alimentem o projeto e a construção futura de ambientes desta natureza". Daí a importância de se investigar, diz a autora, as apropriações alternativas do espaço público, independente da existência ou

não de infraestrutura específica para tal, seja para o exercício de atividades coletivas ou para apropriação particular.

Outro aspecto da apropriação de usos de espaços públicos é sua possibilidade de confronto com a atuação planejada do poder público. Nessa direção, Santos e Vogel (1985) atribuem a essas apropriações a função de "mecanismos de defesa e superação da população aos modelos urbanísticos impostos pela atuação planejada do poder público".

Aponta-se aqui, para um especial significado dos atos de apropriação, a sua capacidade de ampliar a compreensão dos desejos e das necessidades da população e seu respectivo vínculo ao ambiente urbano.

Pesquisas mais recentes, como destacam Andrade, Jayme e Almeida (2009), referem-se às mudanças de configuração dos espaços públicos das grandes cidades, que incluem tanto os casos de privatização de ruas e praças, como ocorre nos condomínios fechados e bairros nobres da cidade (Caldeira, 2004; Andrade, 2003), em favelas e bairros dominados pelo tráfico de drogas (Souza, 2000) quanto para o uso de grades em torno de praças como estratégia para cercear esses espaços (Serpa, 2003). Alguns estudos apontam também para a diminuição do convívio social nos principais espaços públicos da cidade, substituído pela convivência em shopping centers (Pintaude, 1987; Pintaude e Frúgoli, 1992; Padilha, 2006). É preciso lembrar que tais alterações são em parte decorrentes de um generalizado sentimento de insegurança e de medo que dominam o meio urbano. Todas essas estratégicas têm gerado diversas interpretações, como, por exemplo, a ideia do declínio dos espaços públicos e o predomínio de um individualismo exacerbado que prioriza a vida entre iguais em espaços vigiados e privatizados (Sennett, 1988; Davis, 1993; Augé, 1994; Serpa, 2003 e 2007).

De modo complementar, Santos e Vogel (1985), já mencionados, apontam para a questão daqueles usos e das apropriações que não correspondem aos que o governo local definiu, que mostram outras possibilidades de se interagir nos espaços públicos. É importante trazer toda essa complexidade própria aos usos dos espaços públicos para mostrar que a cidade em sua dinâmica espacial abriga tanto lugares com declínio da vida urbana quanto aqueles que mostram grande dinamismo e vitalidade.

Não se afirma, aqui, que o fenômeno de usos e apropriações se generaliza para todas as praças da cidade, mas que pode ser entendida como uma tendência de forte constatação empírica nas duas praças estudadas. Não se trata de

identificar um conjunto homogêneo de lugares e sociabilidades, na medida em que existem praças de bairros com uma sociabilidade bastante local. Há ainda as das zonas centrais, como lugares de passagem para um grande número de pessoas, mas que são também de sobrevivência para outros. Além das tantas outras praças espalhadas pela cidade, com suas singularidades. As rotinas desses espaços se alteram segundo as horas e os dias da semana, assim como o público. Deve-se lembrar ainda que a intervenção do poder público, das associações de moradores e dos grupos locais são também fatores que influenciam a dinâmica dessas situações. Busca-se explorar todas estas questões a partir dos estudos de casos que apresentaremos a seguir.

2.1. Praça Marechal Maurício Cardoso

Localizada na fronteira entre os bairros de Olaria e da Penha, a Praça Marechal Maurício Cardoso, antiga Praça do Gari, situa-se entre o Clube do Olaria e o IAPI da Penha. Em seu entorno, estão um supermercado (Extra), um posto de saúde, a Igreja de São Jorge e a de São Cosme e Damião, alguns edifícios e a biblioteca municipal. Pertence à área que se convencionou denominar de Grande Leopoldina, que abrange bairros significativos da Zona Norte do Rio: Vigário Geral, Parada de Lucas, Cordovil, Braz de Pina, Penha Circular, Penha, Olaria, Ramos, Bonsucesso, Manguinhos e Triagem. Ali, já se localizaram importantes indústrias que foram sendo desativadas. Algumas delas de importância econômica significativa: a Curtume Carioca, a GE, a Gillete e a Cisper.

Pode-se dizer que o grande fator de mobilização dos moradores da região em relação à praça ocorreu devido ao decreto de 2011 da prefeitura, que alterava o uso de cinco praças nas Zonas Norte e Oeste, visando à instalação de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) nesses locais: Praça dos Lavradores, em Madureira; Praça Soldado Francisco Vitoriano, em Campo Grande; Praça Honoré de Balzac, em Senador Camará; Praça Santa Bárbara, em Rocha Miranda; e Praça Marechal Maurício Cardoso, em Olaria.

Segundo os moradores entrevistados, "nós sentimos uma sensação de impotência", "ficamos sem entender, pois, ali próximo já existia um posto de saúde, cerca de uns 100 metros". Não havia, portanto, segundo eles, razão para a construção de mais uma UPA naquela área, a não ser, como disseram vários entrevistados, que "fosse uma jogada política". Eles temiam a perda absoluta

daquele lugar de lazer, ainda mais que já haviam perdido espaço com a instalação de uma cabine policial no local, em anos anteriores.

Um dos entrevistados mencionou que lembrava vagamente que o assunto fora apresentado em uma das reuniões da associação de moradores, mas apenas como uma possibilidade. Logo uma moradora, que é advogada, começou a estudar quais as vias que se poderia usar para tentar reverter aquele projeto que já estava em curso, haja vista os tapumes que estavam cercando a praça.

Além desse aspecto, os moradores destacavam que o projeto das UPAs é coordenado pelo Governo do Estado. Ou seja, a instalação das mesmas deveria ser feita em terreno estadual, e não em um logradouro público municipal de uso comum do povo (conforme art. 99, cap. I, do Código Civil). Por isso, diziam que uma maneira de viabilizar essa instalação seria utilizar imóveis estaduais sem uso, ou desapropriar imóveis para instalar as unidades de saúde. Assim, segundo os moradores, a utilização do espaço das praças do município do Rio de Janeiro para a implantação das UPAs parecia implicar uma "escolha de Sofia" imposta à população: ou se tem lazer público, ou se tem um posto de saúde.

Por outro, eles insistiam dizendo que "não havia sentido construir mais uma UPA naquela região, que "lazer também é saúde" e que ambos são direitos sociais garantidos pelo art. 6º da Constituição Federal, igualmente".

Com o apoio de uma advogada, que, naquele momento, era também vereadora do Partido Verde, os moradores entraram com uma representação contra a prefeitura, alegando que os decretos do prefeito agrediam, frontalmente, ao disposto no art. 235 da Lei Orgânica do Município, que diz:

> As áreas verdes, praças, parques, jardins e unidades de conservação são patrimônio público inalienável, sendo proibida sua concessão ou cessão, bem como qualquer atividade ou empreendimento público, ou privado que danifique ou altere suas características originais.

Desse modo, na representação apresentada ao Ministério Público, os moradores da região insistiam que o governo municipal não podia impor a eles a política da escolha do "menos pior", pois todos são carentes de serviços de saúde e também de áreas de lazer. Por outro lado, insistiam "o prefeito não podia simplesmente descumprir a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, extinguindo, paulatinamente, as praças públicas da Cidade, que se pretende Olímpica e Maravilhosa", como comentou um dos moradores.

Em todo o processo, foi fundamental a atuação da então vereadora mencionada, que auxiliou o grupo até o momento em que ficou claro que não iriam mais construir a UPA.

Ao longo da luta de reivindicação contra a criação da UPA, os moradores mais atuantes passaram a se denominar como *Grupo de Amigos e Defensores da Praça Marechal Maurício Cardoso*. Em termos mais específicos, tratava-se da criação de uma estratégia, que se poderia chamar de modo bastante amplo de um tipo de associativismo, cuja reivindicação inicial de seus integrantes, além do fato já mencionado, era a discussão dos projetos da obra que estava acontecendo para a circulação do BRT, no trecho que vai da Penha ao Aeroporto Galeão, ou seja, do corredor viário denominado Transcarioca. Os moradores começaram, então, a partir de 2011, a reivindicar maior participação na discussão e solicitaram a oportunidade de discutir o assunto em uma audiência pública na Alerj, na qual os participantes se apresentaram como "representantes de movimentos sociais atuantes nos bairros da Leopoldina".

O coletivo avalia que obtiveram grande vitória, pois em seguida, com a ajuda da vereadora, que deu suporte jurídico ao abaixo assinado e ao recurso encaminhados ao Ministério Público, o decreto referente àquela praça específica foi sustado, sendo que o mesmo não ocorreu com as demais.

O *slogan* utilizado e divulgado no jornal criado pelo grupo era: "UPA sim, na praça, não" e, assim, graças ao poder de mobilização e aglutinação de amigos e moradores dos bairros, conseguiu-se reverter a situação.

Desde o final de 2011, o grupo passou a direcionar suas atividades no intuito de ocupar social e culturalmente o espaço da praça, reivindicando obras de revitalização. Hoje, entendem que seus objetivos são "ocupar a Praça por meio do desenvolvimento de atividades culturais e artísticas" e, com isso, fomentar a aproximação de seus moradores e valorizar a cultura local. Para isso, o grupo realiza uma série de atividades como comemoração do Dia Internacional da Mulher, Dia das Mães, Dia dos Namorados, Festa Junina etc. O primeiro evento produzido pelo grupo foi a festa de Natal de 2011, patrocinada com recursos que seus integrantes conseguiram arrecadar e das tentativas de mobilização do comércio local, ainda que este segundo recurso não tenha se efetivado.

Tem sido fundamental acompanhar como esse grupo vem construindo até hoje suas estratégias de atuação dentro e fora do espaço público da praça, bem como a questão acerca da ação coletiva e da cultura participativa, temas que

merecem ser explorados para a compreensão da dinâmica das metrópoles. Sabe-se que as associações de moradores sempre ocuparam um papel importante tanto no campo dos movimentos sociais quanto no debate público sobre a cidade. Contudo, as associações têm encontrado grande dificuldade para atuar no espaço público nos últimos anos, o que tem conduzido à criação de ações coletivas de outro formato, como é o caso estudado.

Segundo um dos membros do grupo, “para mim tinha o valor sentimental de preservar algo que sempre vivi, que sempre esteve presente na minha vida e que agora, de repente, ia se transformar em uma UPA”. Isso, talvez, admite o entrevistado, “tenha sido o mais forte, porque sempre tive a referência da praça ali. Nós iríamos perder a identidade da praça”.

O grupo foi o principal articulador para a criação da primeira feira orgânica daquela região, aliás, a única até hoje, que começou suas atividades em 2014. A ideia veio de um morador, consumidor de produtos sem agrotóxicos, que junto com voluntários e simpatizantes da causa da praça passou a coordenar a Feira Orgânica de Olaria em parceria com o coletivo Leopoldina Orgânica e a Feira de Artesanato da região. A proposta era “construir pontes entre a feira e os moradores”, estimulando a “troca sobre alimentação”, conforme nos disse o idealizador do projeto. Por isso mesmo, ele diz ter sido fundamental que os feirantes abraçassem a iniciativa e acreditassem na aproximação de novos consumidores.

Alguns integrantes do Grupo de Amigos e Defensores da Praça Maurício Cardoso também ajudaram na realização do primeiro Fórum da Grande Leopoldina, projetado para se discutir questões voltadas para a melhoria da região. Até a presente data, foram realizados sete eventos com este título, ocasiões em que são debatidos temas como arte, cultura, ecologia e defesa do meio ambiente, entre outras questões que afetam a vida local. Para isso, são convidados palestrantes de diferentes perfis que apresentam reflexões sobre os temas propostos pelo grupo.

Importante destacar que durante esses encontros, bem como durante a realização dos eventos de cunho mais festivo, sempre foi possível observar o intercâmbio e as trocas deste grupo com outros coletivos que atuam na cidade do Rio de Janeiro. Por exemplo, em um dos fóruns, que pela primeira vez, em 2014, foi realizado na própria praça – os anteriores haviam sido realizados no Clube do Olaria e na Unisuam –, percebeu-se a presença de pessoas, que se apresentavam em nome de seus coletivos, com forte atuação na região da Grande Leopoldina, como o 100% Suburbano, a Rádio Bicuda, entre outros.

Além disso, ao longo do trabalho de campo assistiu-se a diversas apresentações de vários grupos culturais, que foram realizadas na praça durante os diferentes eventos promovidos. Entre eles, pode-se citar a Companhia Brasileira de Mystérios e Novidades, que atua na Praça da Harmonia, Dança Circular Sagrada e Grupo de Capoeira Terra Firme.

Enfim, a praça passou a ser um importante ponto de eventos culturais e encontro de artistas locais. Ali, são apresentadas aulas de ioga, oficinas de alimentação, teatro infantil, contadores de histórias e apresentações musicais. Segundo um dos defensores da praça, a ideia "é celebrar a coletividade". O local está sempre em movimento, pois os coletivos pensam aquele espaço de forma a proporcionar sempre uma maior integração entre as pessoas que ali circulam, promovendo ações socioambientais e culturais.

Percebe-se como o coletivo inicial coloca em evidência a noção de espaço público da praça a partir de uma perspectiva de uso comum, apontando para o fato de que a cidade deve ser compreendida como lugar da vivência compartilhada, da comunhão, da realização de atividades coletivas e de trocas entre grupos heterogêneos. Nisso reside a sua forma de atuar politicamente.

2.2. Praça Harmonia

A Praça da Harmonia situa-se na Zona Portuária, área histórica de grande tradição cultural, religiosa, além de sindical, e vem sendo afetada pela reconfiguração de seu entorno, em nome de uma requalificação, que faz apelo aos anos de abandono que viveu a região. A principal tipicidade da Praça da Harmonia quanto à sua espacialidade é, portanto, estar no âmbito de atuação da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha,[5] operação esta dotada de forte legitimidade, devido à hospedagem dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), para os quais a cidade deveria se transformar em um cenário urbano renovado, de grande atratividade e competitividade, adaptado à lógica do capitalismo global (Sant'Anna e Pio, 2014).

A amplitude e a intensidade das intervenções geraram uma preocupação com o destino da praça, tanto entre seus usuários e sua associação de morado-

---

5. A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) é a gestora da prefeitura na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Empresa pública de capital misto que tem como objetivo promover o desenvolvimento da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da região do Porto do Rio de Janeiro. A Concessionária Porto Novo executa obras e serviços nessa AEIU.

res quanto entre os grupos culturais que a ocupam. A reivindicação desses coletivos era a de que o lugar recebesse as melhorias necessárias e cuidados com sua conservação, mas que não fossem realizadas intervenções que envolvessem alterações na configuração do seu espaço.

Constatou-se entre os usuários e grupos culturais e associação de moradores, em seu envolvimento com a praça, uma recusa frente a intervenções urbanísticas, que afetassem o espaço do lugar, mudasse suas características e inviabilizasse suas atividades costumeiras.

Não havia uma definição efetiva quanto às obras que seriam implementadas na praça devido a essa operação urbana. A CDURP e a Concessionária Porto Novo não informavam exatamente o que ocorreria com a mesma, e a única referência que se encontra na proposta do Porto Maravilha é um mapa sobre espaços públicos, no qual a praça aparece como um espaço a ser ampliado e uma indicação de que o entorno dela será beneficiado pelo VLT, planejado para ser o principal transporte da Região do Porto.

As mobilizações que ocorrem pela defesa da Praça da Harmonia não têm um caráter de movimento organizado com demandas específicas. A Associação de Moradores e Amigos da Gamboa (AMAGA) tem uma atuação, por meio de seu presidente e outros representantes, junto à Prefeitura, CDURP, Café Comunitário[6] etc. A principal forma de luta pela manutenção da praça se expressa na ocupação efetiva do lugar, com atividades que podem ser incompatíveis com o modelo mercantilizado de cidade.

2.2.1. Praça da Harmonia: os coletivos culturais estão chegando...

Domingo de sol, agosto de 2015, a Praça da Harmonia, no bairro da Gamboa, celebra a presença de coletivos culturais no seu espaço, em evento que comemorou o Dia Internacional da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha. Moradores da Gamboa e visitantes compartilharam atividades, como leituras de poemas, palestra, oficina de jongo e uma boa roda de samba.[7]

A presença de coletivos culturais na praça é uma novidade relativamente recente, mas vem acontecendo com alguma regularidade. Os coletivos cultu-

---

6. Reuniões "comunitárias" organizadas pelos comandos militares [que] possuem frequência mensal e costumam agrupar representantes de diferentes órgãos públicos, do setor privado e de organizações comunitárias, além de outros moradores e do comando da polícia (Davies, 2014, p. 28).

7. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/node/32561. Acesso em: 29 jun. 2017.

rais representam uma nova forma de apropriação do espaço da Praça da Harmonia, ainda que o lugar já conviva há algum tempo com manifestações culturais em seu espaço. São grupos culturais de defesa da arte de rua, mas que se estruturam de modo diferente e têm uma dinâmica de atuação diversa daquela dos coletivos culturais, presentes na praça já há algumas décadas. Observou-se que, em comum, esses grupos e os coletivos culturais têm a defesa da arte de rua e a convicção de que a essência e função do espaço público está no seu caráter de local de trocas como cenário da diversidade e da democracia.

Quanto aos demais grupos culturais que ocupam a praça muito antes da presença dos coletivos culturais, o Bloco Carnavalesco Cordão do Prata Preta é o que tem vínculo mais forte com o lugar e faz parte de sua origem. Nasceu na própria praça, em 2004, e ao longo de dez anos a teve como sua "sede ao ar livre", como disse um dos seus diretores em entrevista. Atualmente, o bloco tem sua sede no Clube Filhos de Talma, na Rua do Propósito. O nome é uma reverência a Horácio José da Silva, o Prata Preta, capoeirista e herói da Revolta da Vacina, que, em 1904, mobilizou muitos moradores do bairro, contrários a vacinação obrigatória e em defesa de sua cultura e tradições, cujo confrontos aconteceram lá. Esse episódio histórico tem sua marca no local, em seu tradicional coreto, onde uma placa homenageia o herói Prata Preta.

O Bloco é responsável pelos ensaios pré-carnavalescos e pelo próprio desfile de Carnaval. Concentra-se na praça e, quando realiza os eventos citados, ocupa todos os bares de seu entorno. Seu desfile percorre as pequenas e estreitas ruas do bairro, e volta para continuar a festa. Na entrevista com um dos diretores, fica-se sabendo que o bloco nasceu do desejo de meninos que, como o entrevistado, cresceram no bairro e queriam ter seu próprio bloco carnavalesco, já que na vizinhança existiam outros e ranchos. No Carnaval, os bares do entorno são ocupados e tudo se junta à ela.

Graças às observações realizadas em vários carnavais, foi possível constatar que se trata de um pequeno bloco, com um pequeno número de músicos, que tocam no chão (não há carro de som) e que faz apelo ao carnaval tradicional, sempre com música e marchinhas antigas. Durante os eventos, em geral, o bloco reúne um público na faixa dos trinta e quarenta anos, originários de bairros como Santa Teresa, vários da Zona Sul e alguns da Zona Norte, além dos moradores da Zona Portuária. Esse grande e diversificado contingente excede a capacidade das pequenas e estreitas ruas onde acontecem os desfiles, o

que preocupa a diretoria. Por sua vez, essa é uma das situações de uso e apropriação do lugar que mais marcam a identidade da praça, fazendo-a conhecida em toda a cidade.

O Bloco começa e termina seu cortejo de Carnaval na Praça da Harmonia e, após uma semana, promove um novo evento carnavalesco: a batalha de confetes. Também organiza suas próprias festas juninas na praça, além de outros eventos. Os diretores do bloco e moradores do bairro afirmam com orgulho que, em 2014, o Prata Preta realizou a melhor festa junina que já ocorreu lá. Alguns dados são apresentados para comprovar tal entusiasmo. Conforme informa o site Monitor Digitaly,[8] foram cerca de quatro mil pessoas, em dois sábados, dançando forró, comendo comidas típicas e brincando nas barracas de jogos e brincadeiras, como pescaria, boca do palhaço e carrossel.

De fato, as festas juninas do Bloco atraem um público muito grande, que tem um perfil semelhante ao dos foliões do Carnaval do Prata Preta, ainda que com maior presença de crianças e de famílias da Zona Portuária. O sucesso da festa mostra que o evento ganha visibilidade a cada ano, com maior participação do público e de barraqueiros que apostam no sucesso do evento, o que nas primeiras festas juninas não ocorria.

É comum o bloco desenvolver ações solidárias durante o evento, com a instalação de um posto de coleta que recebe doações de leite para bebês e fraldas descartáveis, posteriormente entregues à Associação Reviver – Grupo de Apoio à Criança e ao Adolescente.

Outra presença importante e constante é a Grande Companhia Brasileira de Mysterios e Novidades, que se identifica como parte de um movimento cultural "que trabalha no risco e na busca do essencial do teatro". A companhia afirma o teatro de rua como importante veículo de intervenção urbana e transformá-la, defende que arte pública tem potencialidade para fazer parte da cidade e a transformar, conforme o site de divulgação do grupo.

A companhia atua em defesa da arte de rua, entendida como arte pública, para todos. Ela integra o coletivo Condomínio Cultural de agentes culturais atuantes na Zona Portuária na construção de políticas públicas para a região, e faz parte também do Fórum Permanente de Arte Pública da cidade do Rio de Janeiro, liderado por Amir Haddad. Percebe-se, portanto, que ela se si-

---

8. Disponível em: https://monitordigital.com.br/prata-preta-o-maior-arrai-da-sa-de-ser-nesse-s-bado. Acesso em: 05 jul 2017.

tua politicamente e de modo coletivo na construção de sua proposta de uma arte para todos.

Nesse sentido, a principal bandeira do grupo é a própria defesa da praça, na sua qualidade de espaço público, que deve se manter ali para viabilizar os usos já apropriados e os novos usos que virão usufruir desta como um espaço coletivo.

A companhia traz para a praça, ao longo de cada ano, seus espetáculos, com suas coreografias em pernas de pau e música ao vivo, trazidas pelos Gigantes Pela Própria Natureza que formam a Orquestra Itinerante de Rua sobre Pernas de Pau.

Ao longo do trabalho de campo, foi possível observar e participar de várias festas realizadas pela companhia, como as juninas, as de Cosme e Damião, a de São João, O dia fora do tempo, o Cortejo dos orixás e peças teatrais, como o Uirapuru.

Além de se apresentar na praça, tem também sua sede vizinha no casarão situado na Rua Pedro Ernesto n.º 21, morada do grupo há dez anos, o que a torna parte integrante do bairro da Gamboa. Lá, são apresentados vários tipos de espetáculos, com uma agenda que mostra a programação anual e seu repertório atual, com apresentações como: Pagode brahmânico, A saga de Jorge, Tão do mundo, La dolce vita, Pajelança, Navelouca, Chegança do almirante negro e Uirapuru. Nos meses de maio e junho de 2017, fez parte de sua programação o espetáculo Cabaré Mystico, além da série Solos Ocupados, para comemorar os 36 anos de trabalho voltado à arte de rua, com coreografias em pernas de pau e música ao vivo, inspirados na linguagem dos antigos atores e músicos populares. Nessas atrações os moradores da Região Portuária não pagam. A peça teatral Uirapuru foi apresentada primeiramente na Praça da Harmonia, e depois em várias outras cidades.

Em 2018, excepcionalmente, devido a cortes de orçamentos à cultura por parte da Prefeitura do Rio, a companhia não pôde realizar sua festa junina na Praça, e assim foi substituída por uma festa na sua sede, que recebeu o nome de Pândanga Junina, festejada com muito forró.

Outra atividade cultural que vem acontecendo no local é o Festival Circuladô, o qual mostra que a proposta de festas nas ruas está em alta, ganhando cada vez mais adeptos. A ideia agora é justamente resgatar as apresentações musicais que sempre deram vida aos coretos das praças.

Os Velhos malandros é outro grupo cultural que também atua na área e tem como proposta revitalizar e resgatar a história do samba, para diferentes

gerações e vertentes. Apresenta-se regularmente no local, convidando artistas e representantes de comunidades afro-brasileiras. Em 2016, organizou e realizou lá a IV Festa de Ogum, em homenagem a São Jorge.

Esse grupo realiza suas rodas de samba com regularidade e com muito público, e em algumas ocasiões se apresenta junto à Feira de Arte e Cultura Amigos da Harmonia.

Esse evento realizado pela AMAGA com um grupo de artesãos e artistas acontece todo segundo sábado do mês. Seus organizadores e expositores consideram que "ocupar a praça com a feira é um ato de resistência". Algumas barracas de artesanato expõem e vendem seus produtos e, nessas ocasiões são desenvolvidas também atividades lúdicas programadas para as crianças. De forma mais esporádica, acontecem pequenas oficinas de bordado, de costura etc. É de fato uma rotina para marcar presença no lugar até que, terminadas as obras, a feira se torne novamente um lugar de fácil acesso, com a expectativa de que o VLT viabilize essa tarefa. O importante é que não deixou de existir, nem mesmo nos momentos mais difíceis nos quais o grande número de obras no bairro fechava as ruas, mudava o trajeto dos ônibus e trocava as direções das vias. Mesmo nesse quadro desfavorável, que inviabilizava o acesso, ela estava ali presente. Atualmente, conta com o VLT para dinamizar e levar mais pessoas.

A praça recebe ainda outras rodas de samba, como a do grupo Samba Independente dos Bons Costumes, que conta com a presença de diferentes grupos de sambistas. São eventos com características muito locais, embora contem com a presença de moradores de outras áreas da cidade.

Pode-se perceber que a atuação desses grupos sociais reside na produção de ações alternativas na forma de produzir a cidade. Por meio de suas ações e práticas, vemos um incremento na vida cultural da localidade, procurando fortalecer os laços entre moradores locais, da Zona Portuária e de outros bairros da cidade, estimulando assim novas formas de sociabilidade e a relação de um público mais amplo com o território.

Quanto aos grupos culturais que atuam em ambas as praças, deve-se ressaltar que acontecem parcerias com aqueles que atuam em locais distintos, até mesmo com aqueles que constituem suas redes. Outra questão é que o convívio entre eles e internamente a cada grupo nem sempre é harmonioso, existindo disputadas negociações, tensões e conflitos, que não são objeto de discussão no presente texto.

3. As praças e seus lugares no espaço da cidade: considerações finais

Com localização diferenciada no espaço da cidade, as duas praças pesquisadas convivem com lógicas espaciais igualmente distintas. As singularidades de cada local decorrem, em parte, de seu lugar no território da cidade. Quanto à suas semelhanças, elas estão mais ligadas ao lugar que ocupam no espaço da cidade, no sentido de incorporar tendências que acontecem nela como um todo.

Como antes mencionado, a localização Praça da Harmonia, na zona portuária, lhe traz a peculiaridade de ser parte e conviver com transformações trazidas pela Operação Urbana do Porto Maravilha. A Praça Maurício Cardoso situa-se na Zona Norte da cidade; sua particularidade advém de sua inserção espacial na Grande Leopoldina, importante área da cidade que vem merecendo atenção especial quanto ao planejamento urbano e de revitalização das atividades industriais e de serviços, que já caracterizaram a dinâmica econômica do lugar.

Ao longo do trabalho, procurou-se chamar a atenção para as novas formas de uso e apropriação do espaço público que acontecem em ambas, demarcadas fundamentalmente pela atuação de grupos culturais, com uma lógica de intervenção no espaço urbano de dimensão também política, dada fundamentalmente por suas presenças efetivas no lugar. O ato de estar no espaço público é político em si mesmo. Essa presença construída no cotidiano dos espaços permitiu perceber o processo de construção social dos mesmos.

Tais coletivos têm em comum a valorização do uso do espaço público e uma ação pautada pela ideia de direito à cidade. A partir de um novo ângulo, o da promoção de eventos que aglutinam moradores de bairros distintos e movidos pela intensa criatividade, esses grupos reafirmam a positividade da sociabilidade urbana e do convívio entre desiguais. Com isso, observou-se como novas modalidades de sociabilidade podem vir ressignificando os espaços públicos, derivadas de novas formas de apropriação do espaço, como ocorre em ambas.

Os grupos culturais adotam diferentes estratégias de atuação, sejam artísticas, culturais ou políticas, como forma de ativar a vida urbana em suas múltiplas dimensões, particularmente ao questionarem o caráter centralizador com que são conduzidas as políticas públicas. Por isso, é fundamental entender como essas formas coletivas de ação derivam de um conjunto de contradições manifestadas no espaço físico e existencial das cidades. Inclusive, que elas po-

dem ser entendidas como novas formas de ação que têm também uma dimensão política. São novas modalidades associativas de intervenção urbana que possibilitam a ampliação do repertório de leituras possíveis sobre os territórios.

Procurou-se, assim, problematizar os processos alternativos de produção dos espaços da cidade como socialmente construídos, com base nos dois estudos de caso realizados. As ações e práticas desenvolvidas pelos grupos que atuam nas praças mostram o contraponto da ideia de que os espaços públicos perderam sua potencialidade de troca, interação, diversidade, convívio, diálogo e democracia. De certa maneira, eles buscam resgatar essas funções vistas como primordiais do cenário público.

Para Leite (2002), o espaço público se configura qualificando um logradouro público justamente na confluência entre espaço concreto e material da rua e as ações sociais que lhe dão sentido. Por isso, as práticas desencadeadas pelos coletivos que atuam nas praças é que o qualificam. Nessa perspectiva, os casos aqui apresentados poderiam ilustrar sua concepção de contrausos.

Sinaliza-se, enfim, para as possibilidades de edificação de novas formas de ser e estar na cidade, derivadas de experiências e práticas sociais coletivas que buscam a criação da cidade que se quer. O direito à cidade se constituindo, assim, como indicador das expectativas de transformações próprias ao ideário de construção de uma cidade para todos.

Referências

ANDRADE, L. T. “Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas”. In MENDONÇA, J. G. e GODINHO, M. H. de L. (orgs.). *População, espaço e gestão na metrópole*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003, pp.59-72.

______ et al. “Espaços públicos: novas sociabilidades, novos controles”. *Cadernos Metrópole*, v. 21, pp. 131-53, São Paulo, 2009.

AUGÉ, M. *Não lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas: Papirus, 1994.

BOURDIEU, P. “Efeitos do lugar”. In ______ (org.). *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BURGOS, Rosalina. “Direito à cidade: utopia possível a partir do uso e apropriação dos espaços públicos urbanos”. *XIV Colóquio Internacional de Geocrítica – Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*. Barcelona, 2-7 mai. 2016.

CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2004.

CDURP – INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Estudo de impacto de vizinhança: operação urbana consorciada da região do Porto do Rio*. . Disponível em:
http://p-web01.mp.rj.gov.br/Arquivos/RAP/EIV.pdf.

DAVIES, Frank Andrew. "Rituais de 'pacificação': uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 1, pp. 24-46, 2014.

DAVIS, M. *Cidade de quartzo: escavando o futuro em Los Angeles*. São Paulo: Scritta, 1993.

GONÇALVES, P. M. R. "Rua Sacadura Cabral e zona portuária". *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*, n. 6, pp. 231-46, Rio de Janeiro, 2012.

HOLLANDA, Heloisa Buarque de. "Coletivos". Disponível em: http://www.heloisabuarquedehollanda.com.br/coletivos/. Acesso em: 1º ago. 2017.

LEFEBVRE, H. *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos, 1968.

LEITE, R. P. "Contrausos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Manguetown". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, pp. 115-34, São Paulo, 2002.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

MENDONÇA, E. M. S. "Apropriações do espaço público: alguns conceitos". *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 7, n. 2, pp. 296-306, Rio de Janeiro, 2007.

PADILHA, Valquíria. *Shopping Center: a catedral das mercadorias e do lazer retificado*. Campinas: [s.n.], 2003.

PINTAUDE, S. M. "Os shoppings centers brasileiros e o processo de valorização do espaço urbano". *Boletim Paulista de Geografia*, n. 65, pp. 29-48, São Paulo, 1987.

PINTAUDI, S. M. e FRUGOLI JR, H. *Shopping Centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras*. São Paulo: Editora da UNESP, 1992.

ROBBA, F e MACEDO, S. S. *Praças brasileiras: public squares in Brazil*. São Paulo: Edusp, 2002.

SANT'ANNA, M. J. G. e PIO, L. G. "Megaeventos esportivos, dinâmica urbana e conflitos sociais: intervenções urbanas e novo desenho para a cidade do Rio de Janeiro". In SANTOS, A. M. S. P e SANT'ANNA, M. J. G. (orgs.). *Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI*. Rio de Janeiro: Gramma/Faperj, 2014, 103-22.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7 ed. São Paulo: Edusp, 2007.

______. "O dinheiro e o território". In ______ et al. *Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007a.

SANTOS, C. N. dos e VOGEL, A. *Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*. 3 ed. São Paulo: Projeto, 1985.

SENNETT, R. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SERPA, A. S. P. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

______. “Apropriação social versus requalificação dos parques e praças na capital baiana”. In ESTEVES JR., M. e URIARTE, U. M. (orgs.). *Panoramas urbanos: reflexões sobre a cidade*. Salvador: EDUFBA, 2003, pp. 121-39.

SOUZA, M. L. de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000.

3

O território da perspectiva jurídico-institucional e jurídico-urbanística

Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei Federal n.º 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017

Arícia Fernandes Correia

1. Apresentação

O histórico fundiário brasileiro sempre foi excludente: tirante os índios, que davam à terra mais que uma função social, um significado sagrado, a colonização portuguesa, de cunho extrativista, sempre tratou a terra como mercadoria: primeiro, como o que dela se podia extrair; depois, como o que ela mesma poderia ser – um "produto" de alto valor econômico e mensurável, diria Lefebvre (2001), pelo valor de troca e não pelo valor de uso.

Com efeito, no início da efetiva colonização, a partir de 1530, vigoraram, como sistema de ocupação, as capitanias hereditárias, das quais se seguiram as sesmarias, herdadas da legislação portuguesa, guardiãs do além-mar e também em terras brasileiras, funcionando como verdadeiras subdivisões das capitanias.

Os "donatários",[1] enquanto administradores de parte das terras pertencentes à Coroa, poderiam conceder terras, condicionalmente, a quem as cultivasse, gerando ocupação e cultivo. Entretanto, ao contrário de Portugal, onde as

1. Segundo Cirne Lima, o sistema das sesmarias se assemelha ao da enfiteuse, de modo que a Coroa não deixa de ter a propriedade do bem, por mais que o donatário tenha amplos poderes sobre a terra, inclusive o de dela dispor, até para terceiros, na qualidade de sesmeiro (Lima, 1988). Segundo DINIZ, deve-se "[...] lembrar que as sesmarias não eram de domínio total dos donatários ricos, mas apenas lhes tocavam as partes de terras especificadas nas Cartas de Doações. Os donatários se constituíram em administradores investidos de mandatos da Coroa para doar as terras. Receberam a capitania com a finalidade colonizadora. Eles não tinham poderes ilimitados, não foram legitimadores nem do público nem do privado e cabia-lhes apenas cumprir as ordens de Portugal. [...] A terra continuava a ser patrimônio do Estado português. Os donatários possuíam o direito de usufruir da propriedade, mas não tinham o direito

sesmarias serviram à construção e consolidação do povoamento do reino ibérico, em terras tupiniquins, contribuíram para a formação de grandes latifúndios em mãos de uma elite escravagista: um Brasil de "coronelismo, enxada e voto" (Leal, 1976) de cabresto, entre outras mazelas próprias ao nosso histórico fundiário, político e social.

Quando o sistema de sesmarias foi extinto pela Resolução n.º 76, de 17 de julho de 1822, do príncipe regente no limiar da decretação da independência do Brasil − por força da reclamação de um lavrador, Manoel José dos Reis, que argumentou, junto a Dom Pedro I, que "uma sesmaria fora outorgada sobre uma terra por ele ocupada há mais de vinte anos" (Melo, 2008, pp. 18-9) −, houve a possibilidade de a ocupação e a posse serem tratadas como institutos autônomos, mas delas só acabaram por se beneficiar os homens livres. E durou pouco. Por coincidência, no mesmo ano em que se extinguia o tráfico negreiro com a Lei Eusebio de Queiroz (Lei n.º 581, de 1850),[2] a Lei de Terras (Lei n.º 601, de 1850) transformava o solo em uma mercadoria que só os já proprietários ou ex-sesmeiros, cujas sesmarias fossem pela lei convalidadas, poderiam adquirir – jamais os futuros escravos libertos (a extinção da escravatura só viria quase quatro décadas depois...).[3]

Segundo Miguel Baldez (1991, p. 5):

> A classe trabalhadora, principalmente a grande maioria dela, formada por trabalhadores de baixos salários, subempregados, biscateiros e desempregados, não têm, no Brasil, acesso à terra. O fato, consequência histórica do processo de acumulação capitalista, vai encontrar suas origens mais remotas no modo de produção escravagista, nos modos de aquisição e formação da propriedade durante o período colonial e depois da Lei nº 601, de 1850, na adoção da venda e compra como modalidade principal de aquisição da propriedade e na consolidação dos latifúndios, através da medição e da demarcação das sesmarias outorgadas e ocupações havidas enquanto vigorava o colonialato.

---

como donos. [...] Os capitães-donatários só detinham 20% da sua capitania e eram obrigados a distribuir os 80% restantes, a título de sesmaria, não conservando nenhum direito sobre estas" (Diniz, 2017).

2. A expressão popular, até hoje muito usada, "lei para inglês ver" teria surgido com a Lei Eusebio de Queiroz, provavelmente criada pelo povo, fazendo referência à lei que atenderia às exigências dos ingleses, porém com pouco efeito prático em seus primeiros anos de aplicação.

3. Para um histórico completo acerca do tema, confira-se a dissertação de mestrado de Rafael Mota, da linha de pesquisa de Direito da Cidade do programa de pós-graduação em direito da UERJ, então orientando da autora.

Era o início da divisão social fundiária brasileira entre proprietários e os que não o eram. Ainda não havia favelas no Rio de Janeiro. Entretanto, também por não menor coincidência, aquela que é considerada a primeira delas – o Morro da Providência, então, Morro da Favella – teria se formado no início do século XX, pouco depois do fim tardio da escravidão, em 1888, para cuja ocupação teriam contribuído os escravos recém-libertos, os egressos da Guerra de Canudos e os expulsos dos cortiços, então proibidos pela reforma urbana conduzida por Pereira Passos e, nesse caso, de um dos maiores deles, que ficava em suas imediações: o cortiço cabeça de porco (Magalhães, 1995). "Cidade desde o início marcada pelo paradoxo, a derrubada dos cortiços resultou no crescimento da população pobre nos morros, charcos e demais áreas vazias em torno da capital". (Zalvar; Alvito, 2006, p. 7)

A história das favelas do Rio de Janeiro se confunde, portanto, com o seu processo de urbanização e de apropriação do espaço urbano pela elite colonial-escravagista, seguido pelo da aristocracia imperial e por último pelo da nobreza republicana. Entre uma corrente e outra há muito de força de trabalho imigratória, de *self made men and women* e de uma vasta parcela da população de gerações posteriores que teve oportunidades de ensino e de trabalho negadas aos socialmente mais vulneráveis, mas entre elas não estariam incluídos, como se verificará por meio dos dados empíricos coligidos, os moradores de favelas:[4] esses ainda se incluem no grupo dos não proprietários.[5]

Para o escopo deste capítulo, todavia, a grande questão é que as favelas, em primeiro lugar, se não nasceram, se consolidaram naquela que foi considerada uma das mais bem sucedidas reformas urbanas cariocas – a de Pereira Passos – e, em segundo, por longas décadas ficaram alijadas dos mapas das cidades e, consequentemente, do planejamento urbanístico; ou, ao contrário, foram incluídas por exclusão: mediante políticas de remoção das décadas de 1930[6],

4. De acordo com o Censo 2010 do IBGE, o nome técnico apropriado são "aglomerados subnormais", nomenclatura que engloba os diversos tipos de assentamentos irregulares existentes no país, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros (Brasil, 2010).

5. Conforme verificar-se-á através da análise dos dados primários coligidos para esta pesquisa, a maioria esmagadora dos beneficiários de títulos de regularização fundiária casados sequer presta informações, no momento da respectiva qualificação, sobre seus regimes de bens.

6. Segundo Lessa, a pobreza e o aparecimento das favelas é um problema que surge nos anos 1930 e já é enfrentado pelo Plano Agache, sendo que a política de remoção das favelas é estabelecida no período pós-Segunda Guerra Mundial, sendo Carlos Lacerda o grande porta voz da política de remoção das favelas na cidade, criando conjuntos habitacionais nos subúrbios que se tornariam áreas de fortes tensões sociais (Lessa, 2001).

1940 e 1950, fazendo fracassar a promessa da integração da favela ao bairro, do morro ao asfalto, desse binário do *eu* e do *teu* e nunca um amálgama do *nós*, o que o planejamento urbano só tentaria reparar décadas mais tarde.[7]

Durante muito tempo, elas sequer constavam nos mapas da cidade. Todavia, diferentemente do que se fez com o Cemitério dos Pretos Novos, soterrado para que a cidade esquecesse a maneira indigna com que enterrava seus escravos mortos ao chegarem do Porto, "à flor da terra" (Pereira, 2007), não foi possível remover as favelas do cenário urbano carioca. Elas se incorporaram à paisagem urbana, seja nua e crua ou colorida e pulsante. Não foram planejadas; se autoplanejaram, se autoconstruíram e se "autoformalizaram" com sistemas registrais próprios, sempre à margem: da cidade, da legalidade e da Administração. Entretanto, nunca – ou raramente[8] – tiveram um pedaço de terra para chamar de seu. Pelo menos, não do ponto de vista legal-cartorário.

Várias legislações nacionais trataram, direta ou indiretamente, do tema da regularização fundiária no Brasil, ainda que de forma tímida, como no caso exemplar da lei que criou a concessão de direito real de uso, fornecida no bojo de processos de regularização de assentamentos precários de interesse social por todo o país (principalmente por meio das unidades descentralizadas de gestão do patrimônio público federal) e da famosa Lei de Parcelamento de Uso do Solo Urbano: a Lei Federal n.º 6.766/1979. Contudo, sem dúvida foi com a Reforma Urbana preconizada pela Constituição Federal e a sua previsão de institutos de regularização urbanística e fundiária – como a usucapião urbana *pro morare* e a base para a concessão de uso especial para fins de moradia –, de princípios estruturantes – como o da função social da propriedade urbana e da cidade – e da justa distribuição dos bônus e ônus urbanísticos que se elevou a matéria ao status fundamental, a partir do qual se pode e se deve interpretar toda a legislação infraconstitucional.

Nessa esteira, o grande salto de sistematização da visão e do processo de regularização fundiária plena adotado pela doutrina e legislação nacional como um todo foi, inequivocadamente, a Lei Federal n.º 11.977/2009,[9] intitulada *Programa Minha Casa, Minha Vida.*

---

7. Acusam-se os megaeventos das Olimpíadas e da Copa do Mundo como responsáveis por uma nova leva de remoções/reassentamentos na cidade (Ribeiro, 2016).

8. A Secretaria Municipal de Habitação, responsável pela política de habitação da cidade do Rio de Janeiro, só veio a ser criada em 1994, mediante a Lei Municipal n.º 2.262.

9. Obviamente que municípios e estados detinham legislações dedicadas ao tema da regularização urbanística e fundiária, mas não com a força de norma geral própria às leis federais/nacionais. De toda forma, adiante se reconhecerá a

Para fins metodológicos, o presente texto tem por objetivo discutir os avanços e retrocessos do novo marco regulatório nacional acerca da matéria, levando em consideração e edição da Medida Provisória n.º 759/2016 e seu processo de conversão, por meio das discussões acerca do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2017 para chegar à lei em si: a Lei Federal n.º 13.465/2017. Para tal, serão cotejadas suas diferenças em relação à legislação anterior (Lei Federal n.º 11.977/2009), que teve o capítulo dedicado ao tema expressamente revogado, bem como perquirido acerca da natureza jurídica e mesmo da valia de um dos institutos novos que trouxe ao ordenamento jurídico – a legitimação fundiária. Com isso, tentaremos demonstrar que grande parte das críticas a elas podem ser neutralizadas através do prestígio à Constituição, seja intrinsicamente, como um verdadeiro marco fundamental da reforma urbana brasileira, ou pela consagração que conferiu à autonomia municipal, uma vez que compete ao município não só disciplinar matérias de interesse local, mas também legislar sobre o uso e a ocupação do solo e, principalmente, ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e da propriedade urbana, de forma que bem satisfaçam suas funções sociais.

Nesse sentido, a legislação local de que já dispõem as comunas unida a uma interpretação da Lei Federal n.º 13.465/2017 conforme a Constituição podem oferecer um contributo à mantença de uma visão progressista e holística de regularização fundiária plena e de não retrocesso a um conceito estritamente dominial, de que se acusa o novo marco regulatório.

Por fim, utilizando-se de dados primários coligidos junto à Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária da Subsecretaria de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro,[10] tendo como amostra as titulações do município no ano de 2017, verificar-se-á o perfil socioeconômico de seus beneficiários: daqueles que carecem da segurança da posse ou de domínio de suas

---

vigência e eficácia dessa legislação municipal, fruto da competência local para tratar do planejamento urbano da cidade e, por consequência, do tema da regularização urbanística e fundiária das favelas.

10. Após a união das Secretarias de Urbanismo, Obras e Habitação em uma única pasta – a Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, pelo Decreto Municipal n.º 42.719, de 1º de janeiro de 2017 –, criou-se, no âmbito da Subsecretaria de Habitação, a Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária, por meio do Decreto Municipal n.º 42.850, de 25 de janeiro de 2017. Este uniu as antigas atribuições da Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária da então Pasta de Habitação com as da Coordenadoria de Interesse Social da antiga Secretaria de Urbanismo, na qual se encontravam os Postos de Orientação Urbanística e Fundiária (POUSOS). Excetua-se a atribuição da fiscalização, compreendendo-se, finalmente, o direito à habitação no contexto do direito à urbe, à cidade e à moradia adequada, que compreende o sentido de pertença à cidade e de cidadania.

longevas ocupações e que se encontram em situação de vulnerabilidade não só socioeconômica, mas também jurídica. E de que forma esse pode ser um primeiro passo rumo a uma transformação nesse quadro de desigualdade histórica em relação às estruturas fundiárias formais da legalidade brasileira de que foram historicamente alijados. Tudo isso de modo a se (tentar) construir uma cidade mais equânime, permitindo que tenham acesso não só ao direito à moradia (seja pela posse ou pela propriedade), mas também ao direito à cidade.

2. Regularização urbanística e fundiária (ou regularização fundiária plena)

2.1 Conceitualmente: Regularização fundiária *stricto sensu e lato sensu*

Nesse sentido, já se teve oportunidade de observar que a regularização fundiária plena de assentamentos precários no Brasil se apresenta sob diferentes facetas: a dominial-registral, que garante a segurança da posse ou o título de propriedade, por meio dos mais diversos instrumentos jurídicos; a urbanística, em razão da qual se garante uma legislação de uso e ocupação do solo própria, direito fundamental ao endereço e conexão com a cidade (mobilidade); e a socioambiental, de maneira que se garanta a mantença das pessoas tituladas preferencialmente em seus locais de pertencimento, de forma integrada ao ambiente em que (sobre)vivem, devendo se caracterizar, finalmente, como sustentável,[11] não apenas do ponto de vista ambiental, mas também social.

Carlos Ari Sundfeld (2002) selou um diagnóstico preciso acerca da nova "ordem urbanística popular", no sentido de identificar que ela inverte a lógica pretérita da urbanização e regularização: no lugar de a cidade informal ter de se adaptar à legislação urbanística, é esta que passa a ter que se adaptar às novas conformações espaciais da cidade. Isso se dá mediante absorção, sempre que possível, dos parâmetros urbanísticos dos assentamentos informais à cidade formal, como na hipótese de áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social, nas quais será viável adotar padrões mais flexíveis de uma urbanização possível – e não de uma idílica cidade cujo sonho estaria sempre condenado à frustração diante da inexorabilidade da vida tal qual ela é e da ci-

11. Correia et al, 2016.

dade tal qual ela costuma ser (re)construída por aqueles que a habitam.[12] Por isso, a regularização fundiária de assentamento precário é mais do que titulação de domínio ou segurança de posse urbana; é também a integração da moradia à cidade.

Com efeito, regularização fundiária plena é o processo pelo qual, após a devida urbanização da área mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento): (i) enquadra-se o imóvel em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, e nomeação de logradouros); (ii) titula-se o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos mais variados títulos); (iii) articula-se a oferta de melhorias habitacionais e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam sua sustentabilidade; (iv) promove-se o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa para que a própria comunidade beneficiária se aproprie de seu conceito, valorize a regularidade e passe a cuidar do espaço público não mais como terra de ninguém, mas de todos; (v) e, enfim, integra-se a moradia à cidade, de forma que se tenha por segura a posse ou "titulado" o domínio de moradia adequada e digna – aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade "*de puertas para adentro*" (um teto, a inviolabilidade do domicílio, condições de habitabilidade minimamente dignas), mas também "*de puertas para afuera*" (Acosta, 2014, p. 70): a cidade à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve ser integrada.

Na visão de Ligia Melo (2010, pp. 184-5),

> [...] o programa de regularização tem por objetivo promover, concomitantemente, a integração socioespacial das áreas ocupadas pela população de baixa renda e a segurança jurídica da posse de seus habitantes. Porém, não há possibilidade de ver esse processo curativo dar certo sem que haja a articulação de várias ações públicas dirigidas a seus ocupantes, o que inclui uma política social forte, incluída a de geração de renda. [...] um conjunto de medidas que induzam ao desenvolvimento socioeconômico, que interrompa o ciclo de exclusão social.

---

12. A partir daí, há todo um esforço no sentido de se manter a regularidade urbanística alcançada com a nova legislação, de modo a evitar o retorno à informalidade, à precariedade e à insuficiência dos equipamentos coletivos concebidos para aquela dada comunidade, fenômenos que nem sempre resistem a fatores como aumento da pobreza, explosão demográfica e ônus cartorários excessivos. É do que trata um artigo sobre a análise, 18 anos depois, de um programa de regularização de propriedade na ilha do Caribe chamada St. Lucia (Barnes; Griffith, 2007, pp. 494-501).

Nesse sentido, pode-se resumir que há dois conceitos básicos de regularização fundiária: (i) o *stricto sensu*, meramente registral, como o que ocorreu no Peru, onde milhares de pessoas foram tituladas, mas os índices de qualidade de vida pouco oscilaram; e (ii) o da regularização fundiária plena, que envolve todos os aspectos antes assinalados e que, por isso, é mais cara, porém, muito mais sólida e historicamente adotada no Brasil (Fernandes, 2014).

Foi esse modelo holístico que a CF/1988 consagrou, a Lei Federal n.º 11.977/2009 abraçou e a Lei Federal n.º 13.465/2917 estaria sendo acusada de rechaçar. É o que se investigará a seguir.

2.2. Juridicamente: (últimos) Marcos Regulatórios Federais/Nacionais

2.2.1. Principiologia constitucional e instrumentos jurídicos de regularização fundiária com assento constitucional

Afora toda a principiologia constitucional pró função social da cidade e da propriedade urbana com que se deve interpretar matéria de direito urbanístico, a Constituição previu ou deu fundamento de validade para dois institutos jurídico-urbanísticos de garantia da proteção à função social da posse e da propriedade urbana daqueles que as utilizam como moradia: (i) a usucapião especial urbana de imóveis particulares de até 250 m² situados em área urbana (art. 183, *caput*, da CF), regulamentada pelo Estatuto da Cidade em suas modalidades individual e coletiva (art. 10 do Estatuto da Cidade); e (ii) a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)[13] (art. 183, §1º, da CF) de imóveis que, sendo públicos, seriam insuscetíveis de aquisição por usucapião. Também de até 250 m², pelo mesmo prazo quinquenal, a se completar então até 30 de junho de 2001, prazo atualmente estendido até 22 de dezembro de 2016, e para fins de moradia, disciplinada pela Medida Provisória n.º 2.200/2001[14], também nas modalidades individual e coletiva.

---

13. Trata-se, para o direito civil, de direito real imposto sobre a propriedade pública urbana, na forma do art. 1.225, XI, do Código Civil, com redação dada pela Lei n.º 11.481/2007; para o direito administrativo imobiliário, de mais uma das formas jurídicas de oneração de bens imóveis públicos; e, para o direito urbanístico, de relevantíssimo instrumento de regularização fundiária, consagrando, aos que preencham seus requisitos legais, lídimo direito subjetivo à outorga administrativa da concessão ou, no caso de resistência, de respectivo suprimento judicial.

14. A nova lei amplia o prazo-marco de aquisição do direito à CUEM para 22 de dezembro de 2016, mudança legislativa coincidentemente proposta como resultado de pesquisa coordenada por nós, em nome da UERJ, junto ao Ministério da Justiça, pelo Projeto Pensando o Direito, fora no sentido da garantia do direito a qualquer tempo, com

Observa-se que, em ambas as hipóteses – usucapião especial e concessão especial de uso para fins de moradia – os requisitos são similares: posse, por cinco anos ou mais, ininterruptamente e sem oposição, de imóvel de até 250 m² situado em área urbana. Utilizado para moradia do possuidor ou de sua família, desde que não seja proprietário e/ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural, diferenciando-se apenas a natureza do bem: privado, naquele, e público, neste, e a data-marco do período aquisitivo no caso da CUEM.

Por sua vez, as modalidades coletivas da usucapião especial urbana e da concessão especial de uso para fins de moradia, concebidas de forma a se amoldarem melhor aos assentamentos precários de ruas por vezes inominadas e de limites móveis, podem ser pleiteadas em áreas superiores ao teto constitucional de 250 m², desde que a fração ideal de cada um – pretenso proprietário ou concessionário, respectivamente – não o sobeje.

Francisco Loureiro (2006, p. 98) ressalta que sempre houve dificuldades, no caso de uma favela, por exemplo,

> [...] em descrever o imóvel, amarrá-lo a pontos geodésicos e a prédios vizinhos, estabelecer frente para via pública, marcar com precisão e segurança área ocupada. Por isso, o direito subjetivo ao usucapião se esvaía em dificuldades operacionais de materializar o domínio em determinado espaço geográfico. O usucapião coletivo tem a função de permitir a superação desses obstáculos, possibilitando, a um só tempo, a regularização fundiária e a conformação urbanística da gleba.

Nesse sentido, diante da constitucionalização do direito da cidade e por força da principiologia própria à regularização fundiária, a interpretação da usucapião urbana, da concessão especial de uso para fins de moradia e de outros instrumentos de regularização fundiária não pode se dar sob o cânone civilista, mas publicista, mais especificamente, urbanístico, como garantia do acesso à terra urbana e à permanência de seus moradores, preferencialmente, nos locais consolidados de ocupação.

Também a Lei Maior estabeleceu que o Estatuto da Cidade deveria prever os mecanismos necessários à implantação do Plano Diretor pelos municípios, de forma que pudessem assegurar aos cidadãos o direito fundamental à cidade, de que

---

fundamento no princípio da isonomia. A propósito, permite-se a remissão do leitor à integra da pesquisa: BRASIL. Ministério das Cidades (Correia, 2016).

o direito à moradia adequada seria uma das expressões mais eloquentes. Razão pela qual foram previstos novos institutos hábeis à regularização fundiária, como o à superfície e, mais recentemente, com a Lei Federal n.º 13.465/2017, como se comentará, o à legitimação fundiária e o direito de laje, entre tantos outros.

2.2.2. Lei Federal n.º 11.977/2009

A legislação federal sobre gestão do patrimônio público federal sempre esteve na vanguarda em matéria de regularização fundiária, pelo menos do ponto de vista dos instrumentos normativos, como no caso da vetusta concessão de direito real de uso (usualmente conhecida por sua sigla CDRU). Além disso, outras legislações e institutos poderiam ser citados, como o aforamento de terras da União, que resiste no ordenamento jurídico a despeito da extinção da enfiteuse para terras particulares pelo novo Código Civil,[15] muito embora este esteja na iminência, pelo menos em tese, de se tornar ultrapassado, haja vista a tendência do novo marco legal de facilitar a transferência ou a consolidação da propriedade plena em mãos do ocupante de baixa renda de terras públicas, neste caso, mediante remissão de foro.

O recorte metodológico desse ensaio se limita, todavia, às controvérsias entre os marcos regulatórios federais/nacionais mais recentes acerca da matéria da regularização fundiária urbana: a Lei Federal n.º 11.977/2009, famosa como instituidora do Programa Minha Casa, Minha Vida, e a Lei Federal n.º 13.465/2017, que revogou expressamente todo o Capítulo III daquela, que exatamente deste tema tratava, sem falar nas alterações pontuais conexas de outras legislações, como da Lei de Registros Públicos, de que, pelo menos por ora, também não se tratará.

A Lei Federal n.º 11.977/2009, em primeiro lugar, reconhecia o protagonismo do município na condução dos processos de regularização urbanística e fundiária e, em segundo, positivava o conceito de regularização fundiária plena. Nesse mesmo sentido, Ligia Melo (2010, p. 180) pontificava que havia "um municiamento do Poder Público local com ferramentas qualificadas para a implementação de uma política urbana mais justa", tudo de acordo com o planejamento urbano e com sua política habitacional firmados pelo Plano Diretor local, não se podendo conceber a comuna como um "segurador universal do direito à moradia" (idem, 181).

---

15. Art. 2.038, *caput* e §2°, do Código Civil.

Estabelecia, também, a distinção entre regularização de interesse social e de interesse específico, fixando requisitos para o estabelecimento da primeira compatíveis com sua natureza garantista. Todavia, mais importante que tudo, criava mecanismos inovadores no processo de regularização fundiária: o procedimento administrativo da demarcação urbanística e o instituto jurídico da legitimação de posse. Era a primeira legislação a criar a figura da usucapião administrativa, na medida em que, após cinco anos da emissão do título de legitimação de posse pela Administração, de *motu proprio*, já teria o titulado direito subjetivo à respectiva conversão em propriedade perante o Registro Geral de Imóveis competente, se observados os requisitos do art. 183 da Lei Maior.

De acordo com a própria lei, demarcação urbanística seria o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público demarca o imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, ao qual se seguiam registros, notificações de confrontantes e uma série de formalidades. Estes, caso não encontrassem oposições pelo longo caminho da burocracia estatal e cartorária, culminariam com os registros do projeto de parcelamento junto ao Cartório dos Registros Gerais de Imóveis competentes, seguidos de atos individuais de legitimações de posse lavrados no âmbito da própria Administração Pública, também registráveis.

De acordo com a lei, embora objeto de registro, o título de legitimação de posse só seria passível de conversão em propriedade cinco anos depois, nos moldes do art. 183 da Constituição, exatamente aquele que tratava da usucapião especial urbana. Daí seu apelido de usucapião administrativa, porquanto independente da judicialização da matéria.

Houve, inequivocadamente, uma preferência pela regularização fundiária de interesse social em detrimento da de interesse específico, em uma ação estatal positiva em relação àquele histórico fundiário desfavorável à população de baixa renda de que a cidade do Rio de Janeiro teria sido exemplar.

2.2.3. Medida Provisória n.º 759/2016, Projeto de Conversão em Lei n.º 01/2017 e Lei Federal n.º 11.977/2009

A Medida Provisória n.º 759/2016 já chegou com a pecha de não preencher os requisitos de urgência e relevância exigidos constitucionalmente, ainda mais

em processos que costumam levar décadas para serem concluídos, desde o início das obras até a entrega do título nas mãos do morador.[16]

Não obstante ter sido festejada pela aparente simplificação cartorial do processo de regularização fundiária, a legislação suscitou dúvidas sobre trazer um conceito de regularização estritamente dominial, voltando-se muito mais para a questão cartorial – e mesmo para a transferência de propriedade pública plena e não de apenas alguns de seus atributos, mesmo para população que não seja de baixa renda – ao invés de se voltar para os demais aspectos de uma regularização fundiária plena.[17]

Essa visão estritamente cartorial seria demonstrada em vários preceitos da nova legislação: desde a possibilidade de titulação independentemente de urbanização até o estímulo à consolidação da propriedade plena de terras públicas, independentemente de medidas que protejam essas titulações do mercado especulativo da terra urbana, em uma leitura sempre capitalista de toda e qualquer mercadoria, inclusive a terra urbana (Harvey, 2006).

O silêncio eloquente à época acerca das zonas de especial interesse social se não vedava, pela legislação municipal, a proteção dos agora titulados, com base em regras urbanísticas mais flexíveis, poderiam vender seu patrimônio ao mercado, que sempre preferiu a propriedade formal para fazer suas transações do que o modelo informal adotado nos assentamentos precários, por outro, poderia ser um indício de que a porta estava (literalmente) aberta à *gentrificação*: um novo *gentium*,[18] então, viria a ser proprietário, voltando o recém-titulado a sua velha e inexorável (?) condição de não proprietário.

---

16. Foi o caso da Comunidade de Fernão Cardim, primeiro Programa Favela-Bairro da cidade do Rio de Janeiro, que se analisará mais adiante.

17. Basta cotejar o conceito de regularização fundiária do art. 46 da Lei Federal n.º 11.977/2009 com o do art. 9º da Lei Federal n.º 13.465/2017 – aquele com uma perspectiva plena e este mais centrado no aspecto dominial da titulação: Lei Federal n.º 11.977/2009, art. 46: "A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;" Lei Federal n.º 12.465/2017, art. 9º: "Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes".

18. O verbo inglês *to gentrify* é derivado de *gentry*, "nobreza, fidalguia", uma velha palavra oriunda, via francês, do latim *gentilis*, "da mesma família ou raça". Deriva da expressão inglesa *gentrification*. O termo é derivado do neologismo criado pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1963, em um artigo no qual ela tratava das mudanças urbanas em Londres. Ela se referia ao "aburguesamento" do centro da cidade, usando o termo "*gentry*", com uma certa dose de

A Medida Provisória também muito se assemelhava a uma “lei autorizativa”, deixando ao sabor do regulamento (supostamente) federal o preenchimento de lacunas das quais não deveria se demitir o legislador, naquilo que se poderia entender como uma violação ao princípio da separação dos poderes.

Quanto à principiologia, em vez da funcionalização da terra urbana, tratava de princípios como o da competitividade e da ocupação eficiente do espaço, colocando em segundo plano o direito à cidade e, em primeiro, aparentemente, uma relação econômica de apropriação do espaço, aos moldes da tradicional especulação urbana capitalista, sempre denunciada por Harvey (2010, 2006).

Por sua vez, aspectos positivos, como o direito de laje, nasciam obsoletos, na medida em que previam concessões de uma só *sobrelevação*, quando o fenômeno da *verticalização* já é a nova dura realidade com a qual se convive, neste início do século XXI, nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, o que se procurou remediar quando a Medida Provisória veio a ser convertida na Lei Federal n.º 13.465/2017.

Ao longo da discussão acerca da conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei Federal n.º 13.465/2017, alguns dos defeitos apontados teriam sido corrigidos. Como, por exemplo, de que o próprio direito de laje seria exemplar, embora outras questões, antes tímidas, tenham se aguçado: como ora a equiparação, ora a diferenciação *in mala partem* da população de baixa renda entre regularização fundiária de interesse social (simplificada como “reurb-s”) e regularização fundiária de interesse específico (a “reurb-e”), como se devessem ser tratados igualmente universos de beneficiários abissalmente diversos – a população economicamente vulnerável, que jamais pode se amoldar aos padrões urbanísticos da cidade formal e a população de média e alta renda, que, em tese, optou pela irregularidade urbanística a despeito de dispor de meios financeiros para provê-la.

Manteve-se intacta, outrossim, a possibilidade da titulação, independentemente da urbanização, premissa que fundamentava o conceito de regularização fundiária plena aqui já aclamado.

---

ironia, na medida em que pode ser traduzido como “bem-nascido”, em consequência da ocupação de bairros operários pela classe média e alta londrina.

3. Principais aspectos controvertidos entre a Lei Federal n.º 11.977/2009 e a Lei Federal n.º 13.465/2017

De uma forma simplificadora, pode-se dizer que as principais controvérsias entre os diplomas legais podem ser assim sintetizadas: (i) o conceito de regularização fundiária plena – dominial, urbanística, ambiental e social, precedida de urbanização naquela e estritamente dominial nesta; (ii) a preponderância dos princípios da funcionalização da propriedade urbana e da cidade naquela e a relevância da "eficiência" na ocupação do solo, nesta (lá, portanto, uma principiologia própria ao Direito Urbanístico; aqui, à Economia); (iii) a criação da figura da legitimação de posse em assentamentos populares consolidados lá, para as quais o proprietário não oferecesse resistência, e, aqui, o reforço à matriz dominial da regularização através da figura da legitimação fundiária tanto de terras públicas quanto de privadas, nesse caso, de duvidosa constitucionalidade – mesmo em núcleos urbanos informais caracterizados por condomínios: cidades privadas dentro da cidade de todos;[19] (iv) a distinção parcimoniosa, porém clara, entre regularização fundiária de interesse social (agora apelidada de "reurb-s") e regularização fundiária de interesse específico (intitulada "reurb-e"), enquanto que em aparente equiparação "perniciosa" entre figuras que buscam objetivos comuns – a regularização –, porém para beneficiários absolutamente díspares; (v) a criação, naquela, da figura da demarcação urbanística e da legitimação de posse, que, aqui, pouco avança em relação às terras públicas do ponto de vista intertemporal, enquanto nesta nova legislação se traz a figura do direito de laje, incluindo-o no rol dos direitos reais e da legitimação fundiária, cuja natureza jurídica parece ser a da propriedade, uma vez que não houve novo acréscimo, no Código Civil, ao rol dos direitos reais, como no caso daquele; (vi) em matéria de isenções, aquilo que dava com uma mão, tirava com a outra, na medida em que as isenções cartorárias deverão ser doravante ressarcidas pelos Fundos de Habitação de Interesse Social, justamente aqueles cujos recursos são utilizados em programas de regularização urbanística e fundiária de interesse social; (vii) quanto ao procedimento, de fato, desburocratiza a tramitação cartorária, por meio do ato único de registro – do projeto de aprovação de loteamento e da titulação das unidades autônomas

---

19. Instituto que merece estudo à parte diz respeito aos condomínios de lotes que em tese implicam "rota de fuga" aos ônus urbanísticos impostos pela Lei Federal n.º 6.766/1979, permitindo em tese a privatização de espaço público (sem metragem mínima), em uma possível volta ao modelo feudal de organização do espaço.

que ele cria, independentemente da documentação completa de seus beneficiários (?!), aspecto *in fine* este bastante temerário, na medida em que sujeito a fraudes que devem ser evitadas pelas municipalidades –, o que não impede, todavia, a expedição de títulos (atos) administrativos individualizados, mas, por outro lado, transfere para a Administração o ônus da elaboração dos atos de notificação para fins de titulação, o que tende, em tese, a alongar um processo que se pretendia simplificar; mas, (viii), por outro lado, parece tornar complexa uma titulação por fração ideal que agora exigiria a instituição de condomínios urbanos simplificados por lote, multiplicando por três ou mais vezes um trabalho que já levava anos para ser concluído.

Por fim, criam-se prazos surreais para problemas históricos, como se em 180 dias a Administração Pública brasileira fosse resolver as irregularidades urbanísticas de 1500 (ou, mais precisamente, 1530) a 22 de dezembro de 2016, data-marco (Rolnik, 2015) escolhida pela lei para que as irregularidades pretéritas fossem sanadas. Com isso, tentando evitar, doravante prevaleça a cultura da regularização *ex post* e não a da regularidade *ex ante* – e, mesmo assim, somente no que diz respeito à possibilidade de utilização do instituto jurídico da legitimação fundiária –, uma forma originária de aquisição da propriedade em núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016, pela própria Administração.

4. Pacto federativo e autonomia municipal

Para os mecanismos e atributos possivelmente negativos da lei, seria despiciendo, porém, o discurso da desesperança em relação ao tema da regularização fundiária de interesse social, mas não a construção de um modelo que apenas se beneficie de seus pontos positivos.

Com efeito, o novo marco regulatório da matéria constitui-se de normas federais/nacionais veiculadoras de normas gerais que não impedem o exercício da autonomia municipal para a disciplina do direito urbanístico. Antes, reforçam, a todo momento, por vezes até declinando do exercício da disciplina da matéria por norma geral, o protagonismo do município na condução do processo de regularização urbanística e fundiária urbana, o que não poderia ser diferente, à luz do texto constitucional.

Não impedem, portanto, a competência do município para legislar sobre matérias de interesse local, uso e ocupação do solo, serviços locais, desenvol-

vimento urbano, fomentos extrafiscais como forma de indução ao desenvolvimento urbano sustentável e assim por diante.

Nesse sentido, em um exercício de compatibilização entre a nova legislação e o arcabouço normativo local, é possível: (i) manter intacto o conceito de regularização urbanística e fundiária indissociáveis (ou plena) – e sempre precedidas da urbanização da área em que se pretende intervir; (ii) preservar as áreas de especial interesse social já criadas por lei, de modo a tentar evitar a *gentrificação* sem coibir a autonomia de vontade do indivíduo de dispor de seu patrimônio (neste caso, para alguém de baixa renda também); (iii) fazer com que a reurb-e esteja a capitalizar a reurb-s,[20] em um ciclo virtuoso redistributivo em prol de uma cidade menos desigual; (iv) utilizar os novos instrumentos de regularização urbanística, independentemente da intermediação do legislador local (v), mas ao mesmo tempo se valer da autonomia municipal para preservar procedimentos sedimentados que sejam de sua competência, bem como disciplinar novos, em coerência com aquela principiologia que fundamenta o direito à cidade de que se tratou no início deste texto.

Nesse viés, a medida da aplicabilidade da nova lei federal dependerá do exercício da autonomia municipal, uma vez que é o município que deve ditar a política urbana. Isto posto, todos os procedimentos compatíveis com o capítulo III da lei revogada e não proscritos pela lei nova poderão ser preservados, ainda mais que o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro caminha nesse sentido.

5. Regularizações urbanística e fundiária cariocas, titulações de 2017 e perspectivas futuras

O processo de regularização urbanística e fundiária carioca não é novo, muito embora a Secretaria Municipal de Habitação, enquanto pasta autônoma, tenha sido criada em 1994. Intensificou-se, todavia, com o Programa Favela-Bairro, em que já se tentava colocar em prática a união da cidade informal à formal, transformando favela em bairro/comunidade e integrando-a à malha urbana. Na maioria das vezes, todavia, o processo de regularização urbanística e fundiária não conseguiu ser ultimado até a entrega dos

20. Essa ideia fora inicialmente concebida para a cobrança pela assistência técnica, a ser prestada no processo de reurb-e, por Carlos Portinho, então Subsecretário de Habitação da pasta de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, no início de 2017, quando ainda vigente a MP n.º 759/2016.

títulos, tampouco se estendeu ao período pós-regularização, em que, a rigor, todas as políticas públicas transversais deveriam ser postas em prática para assegurar que as medidas tomadas favoreçam a população que historicamente lá já residia, evitando que o eventual aumento de seu custo de vida provocasse a mudança para áreas ainda mais irregulares e degradadas da cidade.

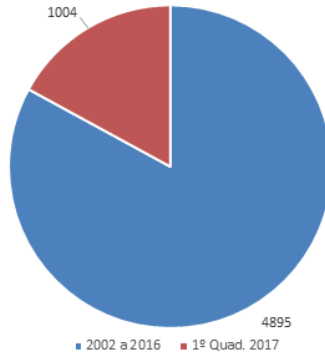
Nesse recorte metodológico, todavia, examinam-se apenas os últimos atos desses processos de regularização fundiária plena, muitos deles iniciados há vinte anos: a concessão de títulos de garantia da posse ou de virtual titularidade de domínio pelo município do Rio de Janeiro ocorridas em 2017 junto a três comunidades: duas localizadas na Zona Norte, Fernão Cardim e SOEICON, e uma na Zona Sul, a Rocinha.

Os dados foram extraídos apenas da qualificação dos beneficiários dos títulos concedidos no âmbito da Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária da Subsecretaria de Habitação da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.[21]

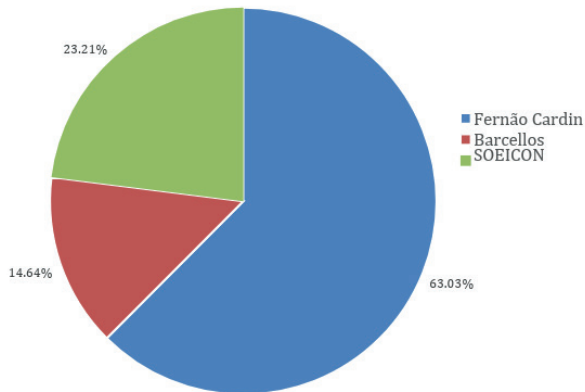
Em primeiro lugar, há de se considerar que o volume de titulações corresponde a 21% de todas aquelas ocorridas de 2002 a 2016. Em segundo, leva-se em conta cada uma das comunidades em que ela ocorreu e o perfil socioeconômico de seus moradores, não sem antes se demonstrar o profundo *gap* existente entre o número de domicílios de uma comunidade a ser regularizada, cujas matrículas individualizadas têm um procedimento prévio meticuloso para serem abertas (os Projetos de Aprovação de Loteamento – PALs) e aquelas titulações que conseguem ser ultimadas.

Observa-se, então, que, desde o início das titulações, em 2002, até 2016, foram concedidos 4.895 títulos, enquanto em 2017 foram entregues 1.004, 21% daquele total, conforme gráfico ilustrativo abaixo:

21. A pedido da autora, a tabulação dos dados extraíveis dos títulos foi realizada pelo arquiteto Marcelo Fonseca, lotado na Gerência de Regularização Fundiária da Coordenadoria, e pela mestranda em Direito da Cidade, Carolina Bickel: a classificação das profissões por setores foi ideia do primeiro e a contextualização geográfica e histórica da comunidade completa de Fernão Cardim foi iniciativa da segunda, utilizando-se, nesse caso, da dissertação de mestrado intitulada "Projeto de urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro e São Paulo: um instrumento de construção de cidade", elaborada por Viviane Manzione Rubio. A contextualização do *case* Rocinha advém de pesquisa tanto desta quanto de Cláudia Mendes, incumbida de cuidar deste estudo de caso no curso da pesquisa intitulada "Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil", coordenada em 2014 pela autora, dentro do Projeto "Pensando o Direito" (Correia, 2016).

Gráfico 1 – Titulações emitidas em processos de regularização fundiária pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro de 2002 a 2017

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

Do total de títulos concedidos em 2017, distribuídos entre comunidades da Zona Norte e da Zona Sul, foram contabilizados os seguintes percentuais: 69,17% para Fernão Cardim, 20,60% para SOEICON e apenas 10,23% para o sub-bairro Barcellos, da Rocinha.[22]

Gráfico 2 – Distribuição do percentual de titulações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro de 2002 a 2017 por comunidade

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

22. Levando-se em conta os títulos de legitimação de posse entregues na Rocinha desde 2014, todavia, esse percentual se modifica. A amostra da vertente pesquisa se restringe, todavia, aos títulos de 2017.

Uma análise sucinta acerca da urbanização de cada comunidade precederá as reflexões acerca dos dados coligidos da qualificação dos beneficiados por instrumentos de regularização urbanística e fundiária.

Nota-se, na tabela abaixo, que nem todos os beneficiários comparecem à solenidade marcada pela municipalidade, taxa de abstenção que por si só mereceria uma pesquisa qualitativa, mas que muitas vezes é mero reflexo da impossibilidade de comparecimento, depois suprida pela ida do indivíduo à sede da prefeitura.

Tabela 1 – Total dos títulos entregues recebidos e não recebidos em 2017

COMUNIDADES	TÍTULOS RECEBIDOS		TÍTULOS NÃO RECEBIDOS		TOTAL	
	ABS	REL (%)	ABS	REL (%)	ABS	REL (%)
FERNÃO CARDIM	507	69,17%	117	43,17%	624	62,15%
BAIRRO BARCELLOS	75	10,23%	72	26,57%	147	14,64%
SOEICOM	151	20,60%	82	30,26%	233	23,21%
TOTAL	733	73,01%	271	26,99%	1.004	100,00%

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF.

5.1. Fernão Cardim

5.1.1. Localização e histórico

A comunidade está localizada no bairro Engenho de Dentro, na Zona Norte da cidade, próxima a Pilares e a cerca de 14 km do centro do Rio. Insere-se na Área de Planejamento 3 – AP3, subárea 3 – B, na XIII Região Administrativa.

Ocupa uma área de aproximadamente 4,5 hectares, contando com 875 unidades habitacionais e 3.413 habitantes.[23]

Oficializado como Conjunto Residencial Fernão Cardim, a comunidade ocupa a região desde 1951. Naquela época, tratava-se de uma área de pastagem onde pequenos animais eram criados. Parte do terreno era alagadiço e seus moradores fizeram um aterro.

23. Disponível em: C:/Users/Laps/Downloads/Viviane%20Manzione%20Rubio.pdf. Acesso em: 13 jul. 2017.

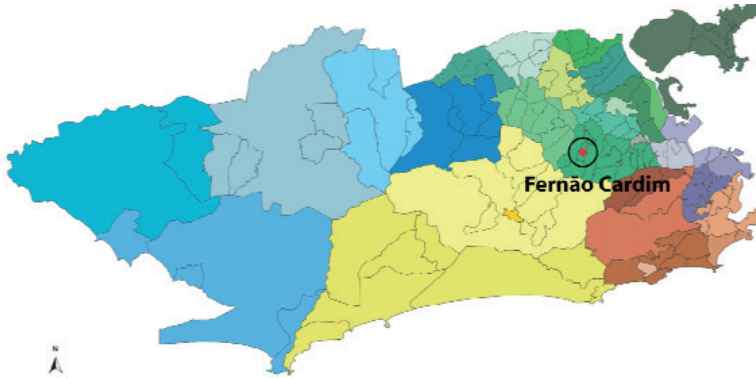
Figura 1 – Mapa de localização do conjunto habitacional Fernão Cardim na cidade do Rio de Janeiro

Fonte: Viviane Manzione Rubio.

Figura 2 – Planta aerofotogramétrica de Fernão Cardim e seu entorno

Fonte: Sistema de Informações Urbanas (SIRUB) – Instituto Pereira Passos/RJ.

Além disso, as desapropriações das favelas de Santa Teresa e Benfica, provocadas pela construção do viaduto Emilio Baungart, impulsionaram a ocupação do local.

Em 1996, a comunidade recebeu intervenções do Programa Favela-Bairro, que desenvolveu diversas obras, como a canalização de rio, ampliação da acessibilidade, instauração de rede de coleta de esgoto, construção de creches, habitações, comércios etc.

O programa foi responsável ainda pela implantação de um Posto de Orientação Social e Urbanística – POUSO, atualmente localizado à Rua do Rio 29, em Pilares, inaugurado em 12 de junho de 1997.[24]

A importância do projeto deve-se em especial à participação popular em todas as etapas por meio de consultas à Associação de Moradores e diálogos a partir de solicitações individuais, além de pesquisas sobre o índice de satisfação em atenção às intervenções.

A urbanização da comunidade Fernão Cardim culminou na atual titulação de centenas de moradores, embora o programa tenha sido extinto há anos. A Lei Municipal n.º 2499/1996 declarou a área da Favela Fernão Cardim como Área de Interesse Social – AEIS. O Decreto Municipal n.º 18.407/2000 regulamentou a declaração de AEIS e estabeleceu as normas de uso e ocupação do solo, enquanto o Decreto Municipal n.º 17.525 reconheceu a área como parte integrante do bairro do Engenho de Dentro, integrando a comunidade à cidade.

5.1.2. Títulos emitidos versus títulos entregues

É de 624 o número de titulares cadastrados cujos títulos foram emitidos até abril de 2017. Do total, 495 títulos já foram entregues, enquanto 129 aguardam o titular buscá-lo.

Tabela 2 – Títulos emitidos em Fernão Cardim até abril de 2017

	ABS	REL(%)
Total	624	100%
Entregues até abril de 2017	495	79,07 %
Não entregues até abril de 2017	129	20,92%

Fonte: Banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

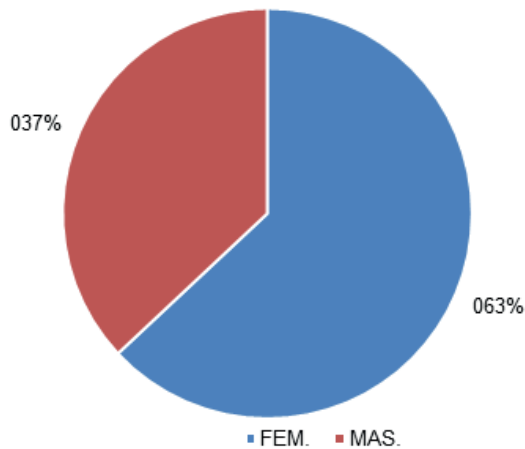
A maior parte dos títulos foram entregues no dia 03 de fevereiro, em cerimônia realizada na Praça das Tamarindeiras, quando representantes da Prefeitura entregaram os contratos de concessão de direito real de uso à popula-

24. Atualmente, encontra-se em obras de recuperação estrutural, uma vez que fora interditado pela Defesa Civil em 2016. Para uma análise do histórico dos POUSOS na cidade do Rio de Janeiro, conferir Castro, 1994.

ção local, neste texto chamadas de "titulações por concessão de direito real de uso". O percentual de abstenção deve ser objeto de inferências pelo pesquisador, na medida em que revela impossibilidade de comparecimento, desinteresse ou até descontentamento com a política pública adotada, o que somente poderá ser melhor entendido com outras metodologias, como entrevistas.[25] As análises seguintes se dão com base nos dados coligidos dos 495 títulos entregues a seus beneficiários.

5.1.3. Sexo dos titulados

Verificou-se, entre os títulos entregues, que 312 (63,03%) são mulheres e 183 são homens, cerca de 36,96% do total.

Gráfico 3 – Sexo dos titulados em Fernão Cardim até abril de 2017

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

5.1.4. Estado civil dos titulados

Dos 495 titulares cadastrados e cujo título foi entregue até 2017, responsáveis pelas unidades residenciais, verificou-se que a maior parte (243) é declarada

25. Trata-se de uma segunda fase da pesquisa que se pretende empreender mais adiante, através do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão da linha de pesquisa de direito da cidade da Faculdade de Direito da UERJ.

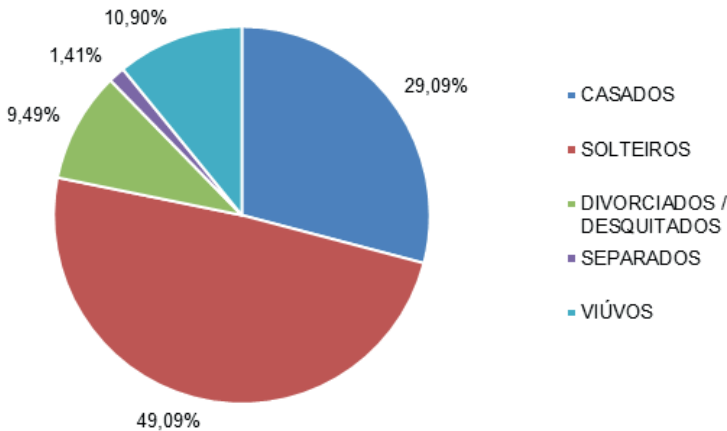
como solteira (cerca de 49% do total), seguido dos casados (144, cerca de 29% do total), divorciados (47, cerca de 9% do total), viúvos (54, cerca de 10% do total) e separados (07, cerca de 1% do total). Em todos os estados civis, as mulheres estão em maior número. No estado civil viúvo, todas são mulheres.

Tabela 3 – Estado civil dos titulados em Fernão Cardim

	Casados		**Solteiros**		**Divorciados desquitados**		**Separados**		**Viúvos**		**Total**	
	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)
TOTAL	144	29,09%	243	49,09%	47	9,49%	07	1,41%	54	10,9%	495	100%

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

O gráfico abaixo desenha os dados da tabela acerca dos "titulados", aqui entendidos como aqueles que foram receber os títulos até abril de 2017:

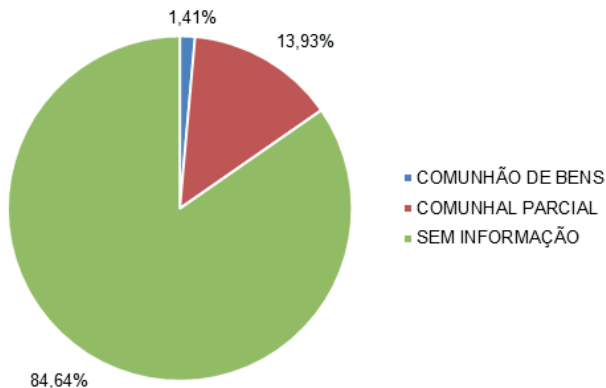
Gráfico 4 – Estado civil dos titulados em Fernão Cardim

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

O número significativo de solteiros, todos com mais de 18 anos (já que os dados são extraídos da qualificação daqueles que receberam os "títulos", os contratos de concessão de direito real de uso, e que, portanto, detinham capacidade para contratar), pode ser um indício de desvio de finalidade do instituto, que não deve ser o de constituição de patrimônio de duas moradas para

uma mesma família, mas de moradia por unidade familiar. Em razão desse dado, solicitou-se que tais contratos fossem objeto de alimentação junto ao CAD-Único, de modo a evitar duplicidade de benefícios.

5.1.5. Regime de bens dos titulados

Entre as pessoas cujos títulos foram entregues até abril de 2017 (495), verificou-se que a maior parte, cerca de 84,64,%, não respondeu ou não teve a informação cadastrada no banco de dados. Entre os que se dispuseram a prestar a informação, a maioria (13,93%) declarou-se em regime de comunhão parcial, enquanto apenas cerca de 1,41% declarou-se em regime de comunhão de bens.[26]

Gráfico 5 – Regime de bens dos titulados em Fernão Cardim

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

A não declaração quanto ao regime de bens é indício de que o habitante de assentamentos precários não detém bens: é o *não proprietário* de que se tratou no início dessa pesquisa, sendo-lhe, portanto, indiferente o regime de bens que preside seu casamento.[27]

---

26. Adotou-se o termo empregado no banco de dados da SMUHI/CRUF/GRF.

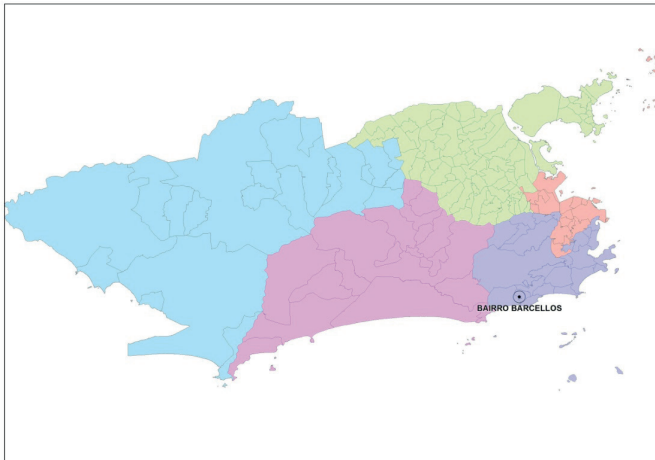
27. Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que cabe meação de concessão de direito real de uso em caso de divórcio, o que demonstra que as novas relações de família "patrimonializadas" de populações de baixa ren-

Os dados relativos à profissão serão analisados de forma comparativa entre as três comunidades mais adiante, uma vez que apresentam percentuais parecidos, com forte concentração no setor de prestação de serviços.

5.2. Rocinha

5.2.1. Localização e histórico

A Rocinha ocupa uma extensa área ao longo das vertentes dos morros Dois Irmãos e Laboriaux, localizada na região sul do município entre os bairros da Gávea e São Conrado. Está na Área de Planejamento 2 do município do Rio de Janeiro, formada por 25 bairros, distribuídos por seis Regiões Administrativas. Está mais especificamente na AP 2.1, região composta por apenas quatro regiões administrativas: Botafogo, Copacabana, Lagoa e Rocinha.

Figura 3 – Mapa de localização da Rocinha na cidade do Rio de Janeiro

Sua formação e ocupação remonta ao primeiro terço do século XX. Até 1927, a área ainda era uma grande fazenda. Em 1935, o único acesso, a atual Estrada da Gávea, teve o sistema de iluminação implantado. Com a aquisição

---

da alijadas do mercado formal terão implicações na *judicialização* futura de temas como dissolução de casamento/união estável e de sucessões. Esse é um dado que deverá ser objeto de estudos pela sociologia e a antropologia urbanas.

pela Cia GUIDON de parte da área em 1937, oitenta lotes sem infraestrutura foram vendidos. Os primeiros moradores foram comerciantes portugueses e operários. Em 1938, com a Estrada da Gávea asfaltada, acelerou-se a ocupação por pessoas que acreditavam que o local era constituído por terras públicas, ocupando áreas próximas. Em 1960, houve um segundo surto de expansão, modificando as feições do loteamento da parte plana (Bairro Barcelos), remoção de favelas da Zona Sul e construção do túnel Dois Irmãos.[28]

Desde então, a Rocinha transfigurou-se na favela mais populosa do país, segundo o Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com 69.161 habitantes distribuídos em 25.352 domicílios, dados que expressam vertiginoso crescimento:

Tabela 4 – Quantitativo de população e domicílios na Rocinha nos censos de 2000 e 2010

ANO	POPULAÇÃO	DOMICÍLIOS
2.000	56.338	16.999
2010	69.156	23.347

Fonte: IBGE – censo demográfico 2010/SABREN.

Outro fator importante diz respeito à enorme área ocupada pela favela em uma das regiões mais valorizadas da cidade. Somente no período de 1991 a 2000, a Rocinha conheceu o expressivo crescimento de 31,3%,[29] tendência que caracterizou ainda os anos seguintes.

Quanto à legislação, depois de ser elevada à categoria de bairro pela Lei Municipal de 1995, veio a ser declarada Área de Especial Interesse Social pela Lei Municipal nº 3.351/2002. Os Decretos Municipais nº 26.999/2006 e 29.401/2008 cuidaram do reconhecimento dos logradouros e o de nº 28.341/2007, do uso e ocupação do solo, posteriormente alterado. Reconhecem-se 26 subáreas na região: a subárea ou sub-bairro Barcellos fica na parte baixa. Esta foi objeto de regularização fundiária, com uma extensão territorial de 53.000m², localizada na Estrada da Gávea, lado ímpar, a 226.00m da Av. Niemayer, em um dos pontos mais valorizados da Zona Sul da cidade.

28. Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN).

29. Anexo técnico I: informações sobre todas as áreas de planejamento coordenação operacional de atendimento em emergências (emergência presente). Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1529762/DLFE-220205.pdf/1.0.

Figura 4 – Planta aerofotogramétrica do sub-bairro Barcellos da Rocinha

Fonte: Sistema de Informações Urbanas (SIRUB) – Instituto Pereira Passos/RJ.

Em 5 de março de 1890, a Companhia de Terrenos Cristo Redentor adquiriu o terreno localizado na Estrada da Gávea, lado ímpar, antigos números 3, 5 e 7, uma área de 53.000m², conhecido como Bairro Barcellos. Em 1964, a Companhia iniciou a formação de um condomínio com venda de unidades por meio de promessa de compra e venda em frações ideais, registradas no 2º Serviço Registral de Imóveis, na matrícula 97.790.

A Fundação Bento Rubião iniciou o Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Rocinha em 2003, inicialmente em parceria com a Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro e lideranças comunitárias e, mais tarde, com o apoio do Ministério das Cidades e do Ministério da Justiça e Cidadania e, em 2014, com a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

No que concerne ao presente caso, a Fundação Bento Rubião requereu junto à Prefeitura do Rio de Janeiro a aprovação do loteamento do Bairro Barcellos. De fato, a demarcação urbanística do sub-bairro, além de tratada como pioneira (Soares e Gonçalves, 2015, p. 251), foi feita em um prazo exíguo: "o processo durou aproximadamente um ano desde o início dos trabalhos, em novembro de 2009, até a averbação do auto em 29 de novembro de 2010." Todavia, a duração do processo de regularização fundiária como um todo foi

bem longo: entre o início do processo, em 2003, e a emissão dos primeiros títulos, em 2014, medearam-se 11 anos.

Dele, resultou a concessão de 1.102 títulos de legitimação de posse, registrados em cartório, em dezembro de 2014, e de mais 147, em 2017, que são aquelas objeto do escopo dessa amostra inicial (do total das Titulações PCRJ 2017) e sobre as quais se fará a análise subamostral em cima dos títulos efetivamente entregues a seus beneficiários até abril de 2017.

Utilizou-se do instrumento de legitimação de posse, seguido do registro de imóveis no RGI, sem a necessidade do penoso e, a princípio, presumidamente longo caminho do processo judicial. De acordo com a lei, por via administrativa, após o decurso do prazo de cinco anos, a aquisição da propriedade por usucapião dependerá de mero registro, não tendo ainda se completado tal período aquisitivo. Por ocasião da entrega dos títulos, vigia o preceito normativo, de natureza legislativa transitória da MP nº 759/2016, que proibia a utilização de novos instrumentos, se já registrado o título de legitimação de posse, como era o caso, razão pela qual sequer se cogitou de sua conversão em título de legitimação fundiária.

Apurou-se que o decurso de tempo entre a averbação da demarcação em si e a efetiva concessão dos títulos de legitimação de posse, que somente ocorreu em 2014, foi de cinco anos, o que, na ocasião, desmentia o argumento doutrinário de que a *desjudicialização* evitaria a morosidade dos processos judiciais, cuja média de tempo para institutos "análogos", objeto da pesquisa, "não tinha teto, não tinha nada", já citada, fora praticamente equivalente.[30]

O novo instituto da legitimação fundiária, que corresponde a uma aquisição da propriedade originariamente, por um lado afasta essa crítica à legitimação de posse, de que se estaria a dobrar, para quem já detivesse o tempo mínimo de aquisição por usucapião, o prazo para a segurança do domínio – e não mais da posse –, mas, por outro, gera a insegurança quanto à falta de verificação de quaisquer pré-requisitos para a sua concessão, mormente em se tratando de terras particulares.

30. Na referida pesquisa, verificou-se, por análise jurisprudencial de todas as decisões de segundo grau proferidas desde a positivação do instituto, com o Estatuto da Cidade, até 31 de dezembro de 2013, ano de véspera daquele em que iniciada a varredura, que a média de tempo de tramitação dos processos judiciais de usucapião coletiva fora também de cinco anos.

Para o escopo desse estudo, será analisado o perfil socioeconômico dos titulados entre os 147 cujos títulos foram emitidos em 2017.

5.2.2. Títulos cadastrados versus títulos entregues

São em número de 3.957 o total de titulares cadastrados na situação de titulados e em titulação, segundo banco de dados da SMUIH/CRUF, atualizado até o mês de abril de 2017.

Tabela 5 – Títulos emitidos na Rocinha até abril de 2017

	ABS	REL(%)
Titulares cadastrados	3.957	100 %
Cadastrados cujos títulos não foram emitidos (em titulação)	2.825	71,39 %
Títulos emitidos	1.132	28,6 %

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

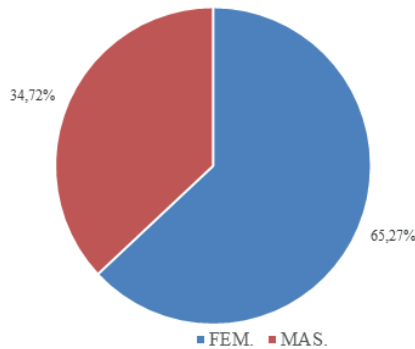
No ano de 2017, que é o de amostra deste texto, o total de títulos a distribuir, registrados em cartório, foi de 147, tendo sido recebidos, em solenidade, 72, sobre os quais se farão as abordagens adiante.

Aqui, repete-se a mesma impossibilidade ou o mesmo desinteresse para com a política pública da regularização fundiária (aqui, apelidada de "titulação") de que se tratou por ocasião da análise do percentual de títulos não entregues em Fernão Cardim.

5.2.3. Sexo dos titulados

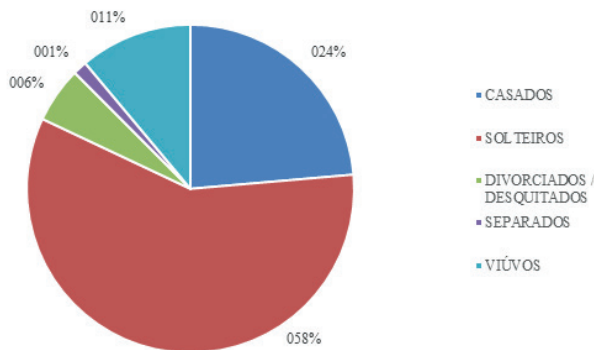
Verificou-se que, do total de 72 títulos entregues em 2017, 47 (cerca de 65% do total) são mulheres e 25 são homens (cerca de 25% do total).

A preponderância das titulações para as mulheres demonstra o empoderamento feminino possibilitado pelas políticas de regularização fundiária adotadas nos últimos anos, graças a alterações normativas decorrentes de pesquisas empíricas em assentamentos populares em geral.

Gráfico 8 – Sexo dos titulados na Rocinha em 2017

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

5.2.4. Estado civil dos titulados

Dos 72 titulares cadastrados e titulados responsáveis pelas unidades residenciais, verificou-se que a maior parte (42) é declarada como solteira (cerca de 58% do total), seguido dos casados (17, cerca de 23% do total), viúvos (08, cerca de 11% do total), divorciados (4, cerca de 5% do total) e separados (01, cerca de 1% do total). Em todos os estados civis, as mulheres estão em maior número. No estado viúvo, todas são mulheres. Dois solteiros declararam-se em união estável, um homem e uma mulher.

Gráfico 8 – Estado civil dos titulados na Rocinha em 2017

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

Repete-se aqui a mesma estranheza em relação ao alto percentual de solteiros, tal qual apontado em Fernão Cardim.

Os dados relativos à profissão serão analisados de forma comparativa entre as três comunidades mais adiante, uma vez que apresentam percentuais parecidos, com forte concentração no setor de prestação de serviços.

5.3. SOEICON

5.3.1. Localização e histórico

O Empreendimento Habitacional SOEICOM está situado no bairro Marechal Hermes, na XVª Região Administrativa do Município do Rio de Janeiro, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro.

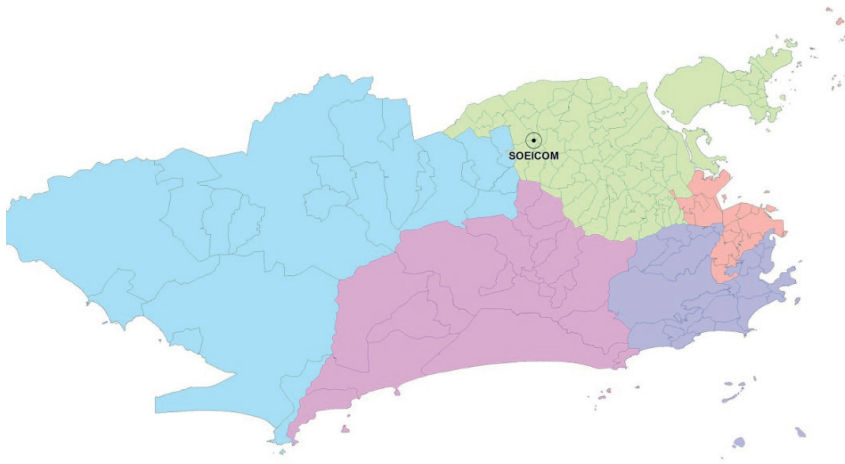
Figura 5 – Mapa de localização de SOEICON na cidade do Rio de Janeiro

A área em que hoje está localizado o empreendimento SOEICOM pertencia a uma fábrica de cimento de um grupo português, a Soeicom S/A – Sociedade de Empreendimentos Industriais, Comerciais e Mineração. O município comprou o terreno e a Caixa Econômica Federal financiou a construção do empreendimento de 264 unidades para o reassentamento de famílias, ocorrido em 2010, bem como a regularização urbanística e fundiária da comunidade, ainda em fase de ultimação.

Figura 6 – Mapa aerofotogramétrico do conjunto SOEICON para reassentamento

Fonte: Sistema de Informações Urbanas (SIRUB) – Instituto Pereira Passos/RJ.

A maioria das famílias reassentadas, segundo informação da Coordenadoria de Programas Sociais da Subsecretaria de Habitação da Pasta de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, em entrevista realizada em março de 2017, veio do bairro da Palmeirinha, embora também haja famílias oriundas de outras localidades então cadastradas. Segundo informações colhidas junto à população local, muitas famílias teriam sido expulsas pelo tráfico por serem oriundas de comunidades dominadas por facções rivais, o que revela o quanto a segurança jurídica da titulação não pode prescindir da segurança pública do território.

Apesar dos problemas relativos à violência, a então Secretaria Municipal de Habitação, por intermédio da então Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária, deu início aos trabalhos de regularização e: (i) elaborou o Projeto de Aprovação de Arruamento e de Parcelamento (PAA e PAL) do Solo; (ii) aprovou o Projeto junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, que recebeu a numeração PAA 12.326/PAL 47.923; e (iii) registrou o Projeto junto ao Cartório do 8º Ofício de Registro de Imóveis.

A Lei Municipal nº 4.730/2007 declarou a área do empreendimento como Área de Interesse Social – AEIS, e o Decreto Municipal n.º 38.973/14 reconheceu seus logradouros. Não consta, para área, legislação de uso e ocupação do solo específica.

5.3.2. Número de cadastrados *versus* número de titulados

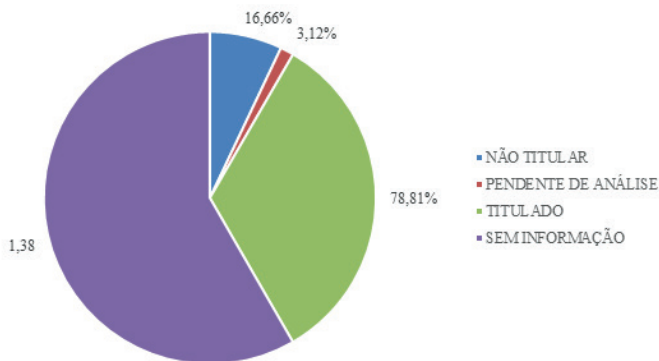
O número total de titulares cadastrados na situação de titulados e em titulação é 288, segundo o banco de dados da SMUIH/CRUF/GRF, atualizado até o mês de abril de 2017.

Tabela 6 – Títulos cadastrados para SOEICON até abril de 2017

	ABS	**REL(%)**
Titulares cadastrados	288	100 %
Cadastrados cujos títulos não foram emitidos (em titulação)	55	21,18%
Títulos emitidos	233	78,81 %

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF.

Do total, a maior parte foi entregue no dia 17 de março, em cerimônia realizada no Parque Madureira, quando representantes da Prefeitura entregaram os Títulos de Concessão de Direito Real de Uso: assim, foram emitidos inicialmente 168 e, após, mais 35 e, finalmente, mais 30, em uma força-tarefa montada pela Gerência de Regularização Fundiária da Coordenadoria de Regularização Urbanística e Fundiária da Subsecretaria de Habitação, perfazendo o total de 233 títulos emitidos dos 288 beneficiários cadastrados.

Gráfico 8 – Situação dos cadastrados em SOEICON em 2017

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF – PCRJ.

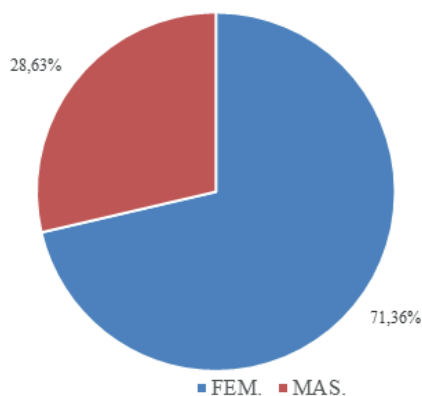
5.3.3. Sexo dos titulados

De acordo com as informações coletadas até o momento, foram cadastrados 288 moradores, que culminaram na emissão de 233 títulos (*rectius*, contratos de concessão de direito real de uso). Verificou-se que, entre os beneficiários de títulos entregues até abril de 2017, 168 (71,36%) são mulheres tituladas e 65 são homens (cerca de 28,63% do total).

Tabela 7 – Sexo dos titulados em SOEICON, em 2017.

SEXO	ABS	REL (%)
FEMININO	168	71,36%
MASCULINO	65	28,63%
TOTAL	233	100%

Fonte: banco de dados da SMUHI/CRUF/GRF.

Gráfico 9 – Sexo dos titulados em SOEICON

Fonte: banco de dados SMUHI/SUBH/CRUF.

5.3.4. Estado civil dos titulados

Dos titulares cadastrados e cujo título foi entregue até abril de 2017, responsáveis pelas unidades residenciais, verificou-se que a maior parte (173) são declarados como solteiros (cerca de 76,21% do total), seguido dos casados (30, cerca de 15,85% do total), viúvos (09, cerca de 3,96%), divorciados (05, cerca

de 2,2% do total) e separados (04, cerca de 1,76% do total). Em todos os estados civis, as mulheres estão em maior número. No estado civil "separadas", todas são mulheres. Ressalta-se ainda que nenhum cadastrado declarou-se "em união estável":

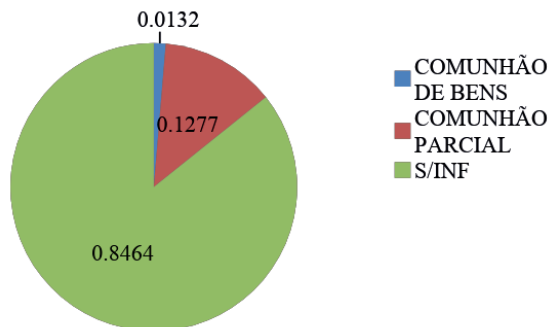
Tabela 8 – Estado civil dos titulados em SOEICON, em abril de 2017.

	Casados		Solteiros		Divorciados desquitados		Separados		Viúvos		Total	
	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)	ABS	REL(%)
TOTAL	36	15,85%	173	76,21%	05	2,2%	04	1,76%	15	3,96%	233	100%

Fonte: banco de dados da SMUIH/CRUF.

5.3.5. Regime de bens

Entre os titulares cujos títulos foram entregues em SOEICON em 2017, verifica-se que a maior parte dos cadastrados, 85,9%, não respondeu ou não teve a informação cadastrada no banco de dados. Entre os que se dispuseram a prestar a informação, a maioria (cerca de 12,77%) se declarou em regime de comunhão parcial, enquanto apenas três pessoas se declararam (cerca de 1,32%) em regime de comunhão de bens.[31]

Gráfico 10 – Estado civil dos titulados em SOEICON, em 2017.

Fonte: banco de dados da SMUIH/CRUF.

31. Adotou-se o termo empregado pelos beneficiários em suas qualificações/títulos, conforme dados coligidos junto ao banco de dados da SMUHI/CRUF/GRF.

Repete-se aqui a mesma estranheza em relação ao alto percentual de beneficiários que sequer prestam a informação quanto ao regime de bens de que dispõem, tal qual apontado em Fernão Cardim. São os mesmos não proprietários de que se tratou no início deste estudo, agora recém-ingressos no rol daqueles que detêm algum direito real, ainda que não pleno, pelo menos por ora, sobre bens imóveis.

Os dados relativos à profissão dos titulados, assim como outros aspectos relevantes do muito que se pode extrair de análise com o pouco de dados coligidos, serão interpretados de forma comparativa entre as três comunidades mais adiante, uma vez que apresentam percentuais parecidos, com forte concentração no setor de prestação de serviços.

5.4. Quadro comparativo

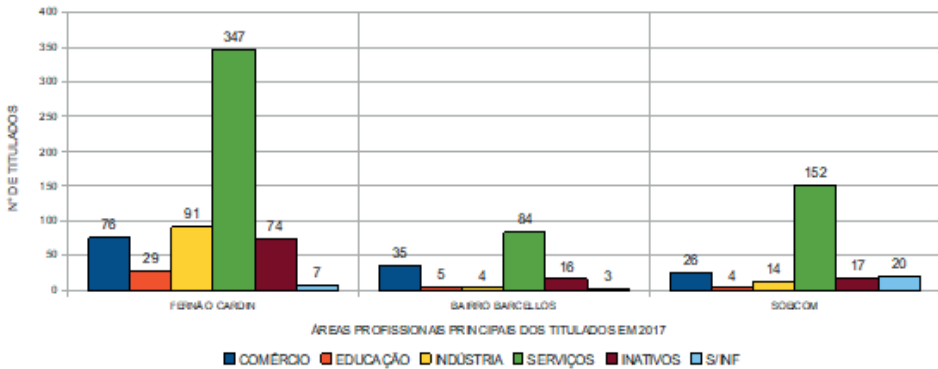
Comparando-se as três comunidades, os itens sexo dos titulados e regime de bens de casamento/união estável em muito permitem que sejam extraídas as mesmas ilações: de prevalência da mulher e de indiferença do regime proprietário para as relações afetivas, pelo menos até então.

Verifica-se também, em um quadro comparativo, que a média de ultimação do processo de regularização fundiária por domicílio devidamente individualizado nos devidos projetos aprovados de loteamento, que culmina com a titulação de seus moradores e respectivas famílias, em muito se difere do universo inicial de pretensos beneficiários, o que demonstra que, para muitos dos excluídos – como locatários, titulares de documentação defasada etc. –, outras políticas públicas devem ser desenvolvidas. Há um inequívoco afunilamento entre o universo dos pretensamente agraciados e o dos efetivamente aquinhoados ao longo do processo de regularização fundiária.

Varia o grau, todavia, conforme a localização da comunidade e a origem dos beneficiários. De acordo com o levantamento dos títulos emitidos até o ano de 2017, segundo cadastro da SMUIH/SUBH/CRUF – abril de 2017, o maior percentual dos titulados, do universo mapeado, foi na comunidade de SOEICOM (233, cerca de 87% do total), seguido de Fernão Cardim – (624, em torno de 60% do total). Em Barcellos, há a menor relação entre universo de pretensos beneficiários e efetivos titulados até o ano de 2017, somente 39% do total.

Do total dos 5.274 cadastrados para titulação, verificou-se que foram titulados 2.068 (cerca de 39% do total), e não foram titulados 3.206 (cerca de 61% do total), o que demonstra que outras políticas públicas devem ser adotadas para que esse percentual possa ser incrementado.

Além disso, em relação às profissões, agrupadas por setor, há de se fazer também nova comparação entre as comunidades tituladas, conforme gráfico a seguir, sendo que a maioria das profissões declaradas se encontra no setor de prestação de serviços.

Gráfico 10 – Comparativo das atividades profissionais dos titulados em Fernão Cardim, Rocinha e SOEICON

Fonte: banco de dados da SMUIH/CRUF.

Quanto ao perfil socioeconômico, verifica-se uma certa homogeneidade entre todas as comunidades: (i) empoderamento da mulher; (ii) acesso a bens patrimoniais de que estavam alijados; (iii) beneficiários na esmagadora maioria prestadores de serviços para os quais não se exige curso superior. Esse último item demonstra que a legislação de preferência da mulher como titular parece bem-sucedida e que doravante haverá incremento patrimonial desses beneficiários – e conflitos dele decorrentes. Além disso, aponta que outras políticas públicas, principalmente as relativas à educação, que permitam à população o acesso ao ensino superior, devam ser adotadas pelo Poder Público para que a vida dessas pessoas possa melhorar.

O alto índice de abandono de imóveis para população reassentada por força do tráfico de drogas demonstra que a regularidade fundiária e, de resto, a ação estatal em comunidades socialmente vulneráveis, mostra-se muitas vezes

refém de um poder extraestatal, que impede a regularização a quem dela deva ser efetivamente beneficiário, indicativo de que não se pode dissociar a questão da segurança jurídica da segurança pública.

Deve ser levado em conta, outrossim, a natureza dos títulos concedidos, que demonstra que a multiplicidade permite que se escolha aquele que atenda ao perfil da comunidade e da realidade/titularidade da área cuja regularização fundiária se pretende prover.

As perspectivas futuras levam em conta a titulação do segundo projeto Favela-Bairro da cidade, em Parque Royal, e a Colônia Juliano Moreira, bem como a potencial utilização de novos instrumentos de titulação, como no caso do aforamento de terras públicas federais, cuja remissão seria agora permitida gratuitamente para a população de baixa renda, nos moldes da nova redação conferida ao art. 16-A da Lei Federal nº 9.636/1998, pela Lei Federal nº 13.465/2017.[32]

6. Conclusão

Ainda haverá muitas gerações para que o negro – descendente de escravo, favelado, sem acesso ao ensino superior, com teto, mas sem título – possa se livrar desse ciclo intergeracional de pobreza ou para que ao menos possa viver em uma situação menos indigna. Ou se pensam estratégias que evitem a *gentrificação* ou voltarão a ser *não proprietários*, não titulados, novos sem-teto, moradores de rua, adictos ao crack:[33] aqueles que reviram lixo ou roubam celulares em troca de uma pedra para morrer devagar – ou mais depressa, dependendo do ponto de vista.

Chegou a hora de se dar aos *não nada* alguma chance.

Referências

ABREU, Maurício. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 1983.

ACOSTA, Claudia. "*Vivienda digna en Colombia*: texto, contexto y debates ante la Corte Constitucional". In FERNANDES, Edésio e AFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

32. Estudo de caso específico acerca da ultimação do processo de regularização urbanística e fundiária de Parque Royal ficam para a próxima oportunidade.

33. Pesquisas recentes mostram o incremento da população de rua no Brasil, em especial, de usuários de crack.

BALDEZ, Miguel. *Ainda a reforma urbana: notas sobre algumas conquistas institucionais*. Mecanismos de concretização dos conselhos de participação popular. Petrópolis: Reproarte Gráfica, 1991.

BARNES, Grenville e GRIFFITH-CHARLES, Charisse. "Assessing the formal land market and deformalization of property in St. Lucia". *Science Direct*, Land Use Policy, v. 24, pp. 494-501, 2007.

BRASIL. IBGE. *Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais: informações territoriais*. Brasília: IBGE, 2010.

CASTRO, Tânia. *Postos de orientação urbanística e social*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação, 1994.

CORREIA, Arícia Fernandes. "Desigualdade até depois da morte: ensaio antropológico-jurídico sobre a segregação socioespacial *post mortem*". *Revista do Arquivo Geral da Cidade*, Rio de Janeiro, jan.-mar. 2017.

______ et al. *Função socioambiental da propriedade privada e regularização fundiária sustentável*. Belo Horizonte: Editar, 2016.

______. (coord.) *Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasi*l. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL)/ IPEA, 2016, v. 60 (Série Pensando o Direito).

DINIZ, Mônica. *Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira*. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/Sesmarias.pdf. Acesso em: 31 jul. 2017.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Disponível em: http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/wpcontent/uploads/2012/12/3-Regularization-of-Informal-Settlements-Portuguese.pdf . Acesso em: 12 fev. 2014.

HARVEY, David**.** *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. Trad. João Alexandre Perchanski. São Paulo: Boitempo, 2010.

______. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis*. 2 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial brasileira: sesmarias e terras devolutas.* Brasília: ESAF, 1988.

LOUREIRO, Francisco. "Usucapião coletivo e habitação popular". *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MAGALHÃES, Alexandre. *O Direito das favelas*. Letra Capital: FAPERJ, 1995.

PEREIRA, Júlio César Medeiros da Silva. *À flor da terra: o cemitério dos pretos novos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond/IPHAN, 2007.

RIBEIRO, Luís Cezar de Queiroz. "Governança empreendedorista e megaeventos esportivos". In ______ et al. (orgs.). *Metropolização e megaeventos: os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/livro_megaeventos_2015.pdf. Acesso em: 30 nov. 2016.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. "O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais". In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (orgs.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002.

VALLADARES, Lícia. *Da invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ZALVAR, Alba e ALVITO, Marcos. (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

A litigiosidade na proteção ao direito fundamental à moradia: o *case* do município do Rio de Janeiro

Vanice Regina Lírio do Valle
Paula do Espírito Santo de Oliveira Dias

1. Introdução

Avizinhando-se o final da terceira década de vigência da Carta de 1988, tem-se já transcorrido tempo suficiente a permitir uma avaliação acerca dos desafios para a concretização de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva empírica que tenha por objeto os termos em que a insatisfação relacionada ao seu grau de efetividade venha se manifestando em sede judicial.

O presente capítulo tem por objeto o perfil de litigiosidade em relação ao direito à moradia, previsto no rol dos direitos socioeconômicos do art. 6º da Constituição Federal. Tudo isso a partir de uma amostra extraída da casuística na matéria envolvendo o município do Rio de Janeiro. O objetivo é identificar em que termos o conflito se vê articulado em juízo, de modo a tematizar problemas que essa intercessão entre direitos sociais de baixa densidade normativa e controle judicial possa trazer no plano da concretização do projeto de transformação veiculado pela Carta de Outubro.

O problema se põe e ganha relevância a partir da constatação de que a simples afirmação teórica da aplicabilidade imediata e eficácia horizontal dos direitos fundamentais não é suficiente para garantir a concretização das metas de transformação constitucional – especialmente no campo dos direitos sociais. Isso não ocorre pela boa ou má vontade da Administração Pública, mas pelo fato de ser necessário a alocação de recursos a todas as políticas públicas voltadas a essa implementação, o que impõe a formulação de escolhas alocativas e *trade-offs*, que quando não resultarem em inclusões ou exclusões, ao menos o farão em fixação de prioridades (Valle, 2013, p. 16).

A consagração constitucional dos direitos socioeconômicos constituiu estratégia de avanço do projeto dos direitos humanos, enquanto a abertura à sua judicialização representava uma alternativa de solução ao bloqueio de efetivi-

dade especialmente no campo do Poder Executivo (Williams, 2010, p. 187), que, por suas próprias funções institucionais, estará mais próximo do plano operacional da execução das políticas públicas. Todavia, subsiste o debate se a consagração constitucional, a judicialização e até mesmo a adjudicação são mecanismos reais de efetividade desses direitos.

O debate não é novo nem localizado em terra *brasilis*. Scheingold (2004, pp. XIX-XX) já observava que a afirmação pela Suprema Corte Norte-Americana sobre direitos constitucionais em diversos momentos históricos eram por si só ineficazes, pois a via judicial nem sempre é capaz de proporcionar resultados que só podem ser obtidos por meio de um processo político. Nesse contexto, o litígio contribuiu tão só de maneira indireta para o sucesso dos direitos civis, a partir do momento em que a validação judicial de um direito fomentou os esforços da sociedade em desestabilizar o apoio político que era contrário ao seu reconhecimento.

Variadas são as aproximações que se pode utilizar no enfrentamento dessa *quaestio*, originando expressiva teorização em torno da legitimidade da intervenção judicial no campo das políticas públicas (Valle, 2016; Bucci, 2006). Em que pese a relevância dessa discussão, a judicialização se põe como uma realidade presente, reclamando análise quanto ao seu efetivo resultado concreto na implementação social de um direito, a partir do enfrentamento de suas complexidades e da eventual superação dos limites postos pela resolução de conflitos predominantemente individuais (Valle, 2014, p. 15).

A questão que se coloca no presente texto é o papel do conflito judicializado não só na sua projeção imediata na esfera subjetiva do litigante, mas também na implementação em caráter mais amplo desse mesmo direito social, a fim de efetivamente cumprir os compromissos constitucionais.

A hipótese de que parte o texto é de que a adjudicação como mecanismo possível para superar eventuais bloqueios existentes no sistema político gera distorções, que vão da seleção artificial do juízo processante, passando pela preferência pelo litígio individual (com os prejuízos que isso possa trazer à perspectiva macro do problema), até o risco máximo da jurisdição regressiva. A resolução desse conflito individual não concede eficácia real à cláusula constitucional que objetiva o desenvolvimento de uma política pública abrangente capaz de conceder o direito de forma igual, consistente e permanente.

Sabendo-se que o controle judicial é um dos componentes de proteção aos direitos fundamentais, a perquirição sobre o potencial efeito progressivo ou regressivo desse controle já justifica a presente pesquisa. A premissa para essa análise será compreender não só os termos em que o conflito de moradia se judicializa, mas também explorar as respostas jurisdicionais que dele decorrem. Esse cenário de diálogo direto com a realidade da aplicação da Carta de 1988 permitirá, quando menos, a construção de uma pauta investigativa que se emancipe do debate teórico, comprometida com a oferta de caminhos de solução aos conflitos reais.

O texto se desenvolverá em quatro partes. Na primeira delas, tem-se a problematização, identificação de objeto e objetivo e a delimitação metodológica. Na segunda, empreende-se, como é próprio do estudo empírico que propõe análise quantitativa, à delimitação da amostra e seus critérios de composição, tudo de modo a permitir a perfeita compreensão da fonte dos dados empíricos e da porção de realidade que eles retratam. Na terceira, tem-se a análise do perfil de litigiosidade das demandas, com a apresentação dos seus elementos identificadores relevantes à compreensão de como o litígio se coloca. Na última parte, empreende-se a análise das sentenças, no âmbito do primeiro grau de jurisdição, como dado identificador da receptividade do judiciário aos conflitos referidos.

A proclamação da "justiciabilidade" dos direitos sociais viabiliza outra alternativa de consolidação do projeto de transformação social que eles encerram. Importante, todavia, ter em conta que ser uma alternativa não importa necessariamente em ser a melhor delas. No campo da interseção entre efetividade de direitos e modelagem de políticas públicas, por vezes, o melhor caminho é o dialógico; da intervenção judicial minimalista, é o do resgate da dimensão política que se tem nesse debate.

2. Universo empírico trabalhado: amostra e formulário

O presente estudo compreende 830 processos administrativos de acompanhamento das respectivas demandas aforadas em face do município do Rio de Janeiro, em primeiro ou segundo grau de jurisdição, compreendendo a Justiça Federal e Estadual (Juizado Especial e Varas de Fazenda Pública), cuja existência tenha sido formalmente comunicada à Procuradoria Geral do município por via de mandado de citação ou intimação devidamente autuado como pro-

cesso administrativo virtual até 2 de março de 2017.[1] Este recorte temporal define inclusive o momento em que se afere o estágio processual retratado pelos processos na presente pesquisa – significa dizer, as alterações feitas a partir desse momento não estão incorporadas nas tabulações respectivas.

Importante esclarecer que tais feitos envolvem tão-somente aqueles de competência da Procuradoria de Urbanismo e se relacionam a demandas que tenham por objeto a proteção à moradia afetada por alguma medida de polícia administrativa ou urbanística. Compreende-se igualmente na amostra, como será comprovado a seguir, demandas cujo reclamo de moradia decorre de iniciativa de proprietário privado no sentido da reintegração de posse de imóvel invadido. Em hipóteses tais, a lógica apresentada nas demandas é aquela de que o município figure como garantidor universal do direito à moradia, qualquer que seja a causa do desalijo. Não integram a amostra os feitos cadastrados no mesmo tema sob o patrocínio da Procuradoria de Serviços Públicos, em um total, no mesmo período retratado, de 84 incidências.[2]

Os dados tabulados nos referidos formulários foram extraídos das operações de acompanhamento administrativo de processos judiciais (PAV's), com eventual informação complementar a partir do *site* do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro.

Buscou-se evitar uma abertura incontrolável na formulação de respostas, característica das pesquisas do tipo *survey*; dessa forma, há a apuração de dados em caráter eminentemente objetivo, tendo-se optado pela adoção de ocorrências em lista fechada. Vale ressaltar que os resultados da pesquisa se apresentam a partir da perspectiva integral da amostra acima descrita.

O *input* dos dados indicados no formulário eletrônico gera por resultado uma planilha de Excel com o conjunto de informações. Esta planilha é o fundamento para as sínteses apresentadas no presente relatório, e permite a combinação de variáveis de molde a embasar inferências.

Considerando o espectro de análise que se pretendia empreender para essa primeira apresentação, as tabulações contemplam o seguinte conjunto de dados:

---

1. A fixação da data limite para a definição da amostra foi aleatória, objetivando tão somente viabilizar o início das tabulações. Já no que toca à data inicial, tem-se aquela do ajuizamento da primeira demanda na matéria, a saber, 18 de dezembro de 2009, data de intimação do processo judicial mais antigo da amostra.

2. As informações sobre esses feitos também foram extraídas do sistema institucional de processos administrativos de acompanhamento de litígios.

- Dados indicadores do processo (número do administrativo e judicial);
- Dados identificadores do juízo processante;
- Dados identificadores da representação processual;
- Dados indicadores da causa factual determinante da demanda;
- Dados indicadores dos pedidos formulados na demanda;
- Dados indicadores do valor da causa;
- Dados da decisão de primeiro grau;
- Dados da decisão de segundo grau.

À produção de um formulário de pesquisa empírica que tenha por amostra 830 incidências, é de considerar algumas limitações inerentes à dimensão operacional mesmo da tarefa. Dessa forma, embora a abundância de situações retratadas nas demandas que compõe a amostra pudesse ser detalhada quase que ao infinito, disso resultaria a consequência da dispersão de informações em detrimento da síntese dos dados.

O objetivo de alcançar o equilíbrio entre a riqueza de detalhes fáticos e a viabilidade operacional do seu tratamento determinou a opção muitas vezes em favor da agregação das informações e não do seu detalhamento. Circunstâncias peculiares referentes a PAV's específicos foram objeto de anotação livre, com indicação em notas de rodapé.

2.1. Apresentação de dados sumariados

O propósito precípuo da pesquisa empírica quantitativa apresentada é sumariar as informações extraídas de uma base de dados construída nos limites do nível de acesso que se tem franqueado às pesquisadoras. Os resultados são apresentados a partir de uma aproximação com uma única variável (v.g., distribuição de processos ajuizados por ano) ou ainda com multivariáveis (v.g., distribuição de feitos por juízo tendo como variante a evolução no tempo). Assim, a par do dado absoluto materializado em determinado momento no tempo, é possível a análise do comportamento desse mesmo elemento em um determinado interstício temporal. A síntese das variáveis sob análise se apresenta sob a forma de tabela ou de histogramas – os últimos deles aplicáveis especialmente quando a evidenciação de uma tendência traduzida pela configuração de uma determinada curva se revelava especialmente significativa (v.g., a curva de distribuição de processos ajuizados por ano).

No que se refere às inferências deduzidas no presente trabalho, estas serão de caráter predominantemente descritivo. Eventuais inferências causais, quando relacionadas a dados igualmente fáticos envolvendo o modo de atuação da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro ou o contexto em que se deram as decisões serão igualmente assinaladas nesse mesmo relato (v.g., o conhecido acréscimo nas ações de polícia administrativa no curso do ano de 2010, por ocasião das chuvas de abril).[3]

2.2. Metodologia de análise dos dados coletados

O estudo se alinha entre aqueles que apresentam os dados descritivamente, dispensando eventual interseção com a estatística ou outras áreas de conhecimento estranha à *expertise* se suas autoras. De outro giro, a familiaridade das autoras no trato das referidas demandas, por força da representação judicial do município, permite sugerir não só a combinação de dados específicos, noticiada como desenvolvida no subitem 2.1, como também a formulação de algumas inferências que serão descritas.

Destaca-se que a análise puramente descritiva do fenômeno permite, quando menos, a desconstrução de versões subjetivas em relação aos termos em que se ponha o conflito judicializado no tema da proteção ao direito fundamental à moradia. Construir terreno mais sólido em relação a essa fenomenologia é ponto de partida para uma análise mais profunda acerca do conflito social que efetivamente se põe por trás das referidas demandas, subsidiando eventualmente a própria ação da Administração Pública.

3. Descrição do perfil das demandas

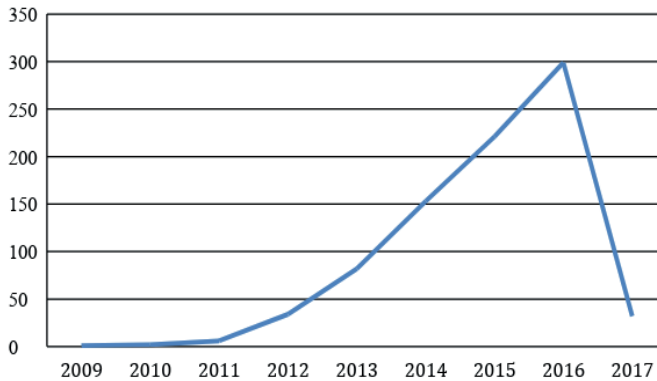
A fim de se ter um delineamento geral do perfil de litígio submetido à análise judicial, a presente pesquisa aponta dados consolidados referentes ao total de demandas integrantes da amostra já descrita.

---

3. O Decreto Municipal n.º 32.080, de 7 de abril de 2010, refletiu o caráter excepcional da referida ocorrência climática ao declarar a ocorrência de situação imprevisível na cidade do Rio de Janeiro.

3.1. Distribuição do número de demandas por ano

A amostra de 830 processos examinados apresenta a seguinte distribuição por ano:

Gráfico 1 – Distribuição de ações por ano

É perceptível o crescimento de demandas a partir do ano de 2010 em busca de prestações positivas de diversas naturezas – não obstante a previsão constitucional em si do referido direito exista desde a EC n.º 26/2000. Duas explicações se apresentam possíveis em relação a esse dado concreto. De um lado, tem-se a indeterminação do conteúdo em si de um direito fundamental à moradia,[4] que dificulta a judicialização. De outro, os efeitos das fortes chuvas ocorridas no município do Rio de Janeiro no dia 5 de abril de 2010. Na ocasião, o índice pluviométrico alcançou 288 milímetros, circunstância que determinou inclusive a edição do já referido Decreto n.º 32.080, de 7 de abril de 2010. Embora à época não se tenha vítimas fatais, a ação vigorosa da Defesa Civil na identificação de edificações que apresentassem comprometimento estrutural ou estivessem situadas em área de risco resultou na expedição de inúmeros autos de interdição, o que se constitui fundamento de expressiva parte das demandas.

---

4. Embora a Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro aluda a temas correlatos como o reassentamento e a regularização fundiária, sua promulgação é anterior à consagração constitucional de um direito social à moradia, e, portanto, nela não se tem qualquer preceito dispondo sobre o conteúdo em si do referido direito, tampouco quanto aos seus destinatários.

Não obstante o distanciamento daquela ocorrência no tempo, o fato é que a curva de ajuizamento de demandas se manteve ascendente até o ano de 2016,[5] evidenciando o fenômeno já cogitado pela doutrina de que a judicialização culmina por determinar um efeito dominó, em que situações diversas da originalmente determinante da busca da prestação jurisdicional vão encontrando o mesmo locus para o debate.

3.2. Relação demandas individuais vis-à-vis demandas coletivas

Configura igualmente aspecto relevante da análise do perfil das demandas, a preferência inequívoca do uso das individuais em detrimento das coletivas.

Tabela 1 – Distribuição feitos/espécie ação

Distribuição feitos/espécie ação	
Ação	**Incidências**
ACP	9
Ordinária	518
Proc. Juizado Especial	303
Total	830

Essa preferência estratégica pelo uso de demandas individuais reflete uma percepção por parte da representação processual dos autores, de uma tendência à autocontenção por parte dos órgãos julgadores na apreciação de demandas coletivas.[6] A par disso, especialmente no campo dos litígios em torno de moradia, o caráter normalmente fluído de ocupações de maior monta torna em alguma medida menos atraente o ajuizamento da demanda coletiva, pois no curso do feito se terá inúmeras modificações no contorno fático, com ocupantes ingressando e saindo da área ou edificação do objeto de interdição ou qualquer outra medida deflagrada pela Administração.

---

5. Até o dia 09 de outubro de 2017, por meio de consulta ao sistema institucional de processos administrativos de acompanhamento de litígios, constatou-se o número de 185 demandas autuadas no ano de 2017, inferior ao das 299 ajuizadas em 2016. Embora o decréscimo seja sugestivo, não se tem ainda volume suficiente na casuística que permita afirmar uma efetiva reversão na tendência de incremento da judicialização.

6. Associando a preferência pelo manejo das demandas individuais ao caráter ainda conservador e formalista dos profissionais do direito na sociedade brasileira – por isso que as Cortes se revelarão mais receptivas a adjudicar demandas individuais de claras violações a direitos que permitam a edição de um provimento jurisdicional também individual –, consultar Hoffmann e Bentes, 2008, p. 106.

Destaca-se ainda que oito das nove ações civis públicas contidas na amostra foram aforadas pela Defensoria Pública Geral do Estado. A única demanda de ação civil pública veiculada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro não retrata, a rigor, demanda coletiva – trata-se de demanda aforada envolvendo a defesa de interesse individual indisponível de quatro menores.

Analisando as causas que dão ensejo às referidas demandas coletivas, tem-se:

Tabela 2: Descritivo das situações fáticas envolvidas nas ACP's em análise

Processo Judicial	**Evento**
0008227-20.2013.8.19.0001	R. Correa Dias, 95 (reintegração de posse por particular – 40 famílias)
0298931-66.2011.8.19.0001	R. do Resende, 50 (reintegração de posse por particular – 22 famílias)
0195916-47.2012.8.19.0001	Comunidade Solar da Montanha (edital de embargos devido à irregularidade das construções – 76 famílias)
0066730-34.2013.8.19.0001	R. General Caldweel, 212 (interdição de prédio por péssimo estado de conservação – 19 famílias)
0402292-65.2012.8.19.0001	Comunidade Indiana (reassentamento – 446 famílias)
0017977-20.2016.8.19.0001	Proteção de interesse de menores (quatro menores)
0338730-48.2013.8.19.0001	R. Dois de Dezembro, 65 (interdição devido à ocorrência de incêndio – 35 famílias)
0353755-33.2015.8.19.0001	Comunidade Metrô-Mangueira (reassentamento – mais de novecentas famílias)
0394066-66.2015.8.19.0001	Rua João Álvares, nº 10, 16, 18, 20 e 22, Gamboa (invasão de bem público – trinta famílias)

Pela análise do conjunto de demandas acima indicado, percebe-se dois conjuntos distintos de situações: reintegração de posse de imóvel privado e reassentamentos reclamados por intervenção direta da municipalidade onde o Poder Público almeja a desocupação.

Não é ocioso registrar que não obstante o apontamento acima de pelo menos duas ações coletivas relacionadas à reintegração de posse de imóveis privados,[7] há um conjunto de outras situações de fato de mesmo jaez que foram judicializadas por demandas individuais. Assim, tem-se as conhecidas invasões ao prédio da Oi-Telemar, ao Edifício Hilton no Flamengo e ainda ao prédio

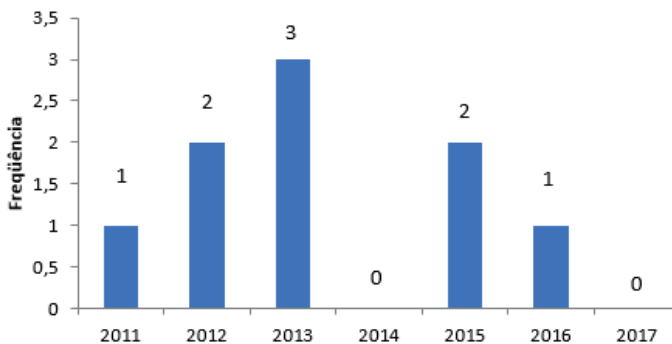
7. Interessante consignar, a título de ampliar o quadro de análise, recente decisão havida no âmbito do STJ no REsp 1.302.736 – MG, restringindo a possibilidade de empreender-se à reintegração de posse tendo por objeto imóvel privado fruto de ocupação já consolidada, ao argumento de que o direito à propriedade haveria de ser cotejado na espécie, com o imperativo também constitucional de proteção à moradia (REsp 1302736/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 12 de abril de 2016, DJe 23 de maio de 2016).

da Companhia Docas – todas elas com expressiva presença na amostra, onde a proteção ao direito fundamental à moradia se busca alcançar por demandas individuais.

Os dados anteriormente coligidos permitem igualmente apontar que as demandas coletivas que têm por objeto as ações de reassentamento compreendem, certamente, um número mais expressivo de núcleos familiares. Este, todavia, há de ser tomado com ponderação, uma vez que sua indicação na inicial normalmente se dá a partir das famílias integrantes da comunidade alcançada – sendo certo que muitas vezes já se empreendeu à negociação em relação à parte delas, com oferta de indenizações, unidades do Programa Minha Casa, Minha Vida ou outras medidas.

A terceira observação que se pode extrair do quadro geral é de que em diversos dos casos há um universo identificável e numericamente controlável de indivíduos cujo direito fundamental à moradia se tenha por atingido, o que estaria a sugerir não a demanda coletiva – mas o litisconsórcio ativo. A relação entre demanda coletiva e o empoderamento – ou não – do direito fundamental em debate será analisada no subitem 5 abaixo.

Sugestiva também é a análise da distribuição das referidas ações coletivas por ano:

Gráfico 2 – Distribuição de ACP's/ano

Da análise do gráfico de distribuição das ações coletivas por ano, podem ser extraídas algumas inferências. O declínio do uso de ações coletivas sugere ou a percepção de inadequação dessa via judicial ou a adoção de litígio estratégico na escolha da via judicial a ser usada.

A percepção da inadequação do uso dessa via judicial se dá por três razões: 1) dificuldade na execução dos provimentos jurisdicionais inclusive pelo distanciamento que pode se verificar entre a instituição promotora da demanda coletiva e a coletividade por ela processualmente substituída; 2) a reocupação da edificação por pessoas que desejam obter alguma vantagem proveniente da desocupação, que são os *free riders*; 3) o manejo da civil pública não obsta, como se sabe (firme na jurisprudência construída pelo STJ acerca do microssistema das ações coletivas), o aforamento da demanda individual,[8] o que propõe por sua vez problemas relacionados à conexão e outros fenômenos processuais.

O fato é que a opção estratégica se afastou do enfrentamento do tema pelo viés coletivo, com a larga predominância das demandas individuais – com todos os riscos de incongruência entre as decisões que o cenário permite antecipar.

3.3. Distribuição dos feitos por órgão jurisdicional oficiante

A amostra examinada compreende feitos distribuídos às Varas de Fazenda Pública, Justiça Federal e Juizado Especial Fazendário. Três ocorrências diferem desse quadro geral: 1) 11.506.853/2016 – processo n.º 0006790-95.2014.8.19.0004, em curso na 6ª Vara Cível; 2) 11.512.762/2016 – processo n.º 0017977-20.2016.8.19.0202, em tramitação junto à 3ª Vara Regional da Infância, da Juventude e do Idoso – Cascadura; e 3) 11.517.610/2015 – processo n.º 0353755-33.2015.8.19.0001, em curso na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso.[9] Para fins da tabulação ora apresentada, essas demandas foram incluídas na categoria de processamento pela Justiça Estadual ordinária.

---

8. Ilustra essa concorrência entre demandas coletiva e individual a desocupação da área conhecida como Comunidade Serra do Sol. A hipótese envolvia uma ocupação irregular com implicações ambientais, e a demanda coletiva foi aforada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Proc. Jud. 0293762-35.2010.8.19.0001) para fins de desocupação, não sem que se procedesse ao cadastramento dos então ocupantes, que foram reassentados. Tal circunstância não impediu o ajuizamento de diversas ações individuais nas quais os autores normalmente afirmam terem sido excluídos por qualquer razão, da listagem original dos beneficiários do reassentamento, como se verifica, v.g., nos PAV's 11.512.042/2014 e 11507.138/2014.

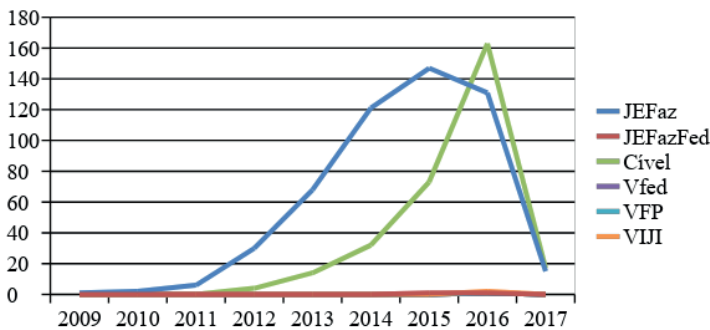
9. Reafirma-se a circunstância de que os feitos judiciais que venham a empreender a interseção entre o direito à moradia e a proteção a vulneráveis constitucionalmente qualificados (criança ou idoso) não são confiados ao patrocínio da Procuradoria de Urbanismo, portanto, não integram a amostra trabalhada.

A massa de feitos postulando proteção ao direito fundamental à moradia se tem por direcionada, como já indicado, à Justiça Estadual,[10] compreendendo Varas de Fazenda Pública e Juizados Especiais Fazendários. Vejamos o quadro geral, compreendendo todos os anos em que se tem incidência de demanda buscando efetivação de proteção à moradia:

Tabela 3 – Distribuição de feitos por braço de justiça especializada

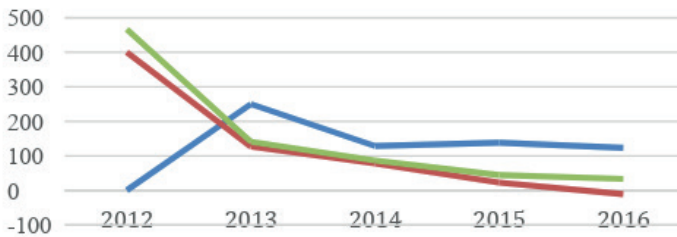
Órgão jurisdicional	Processos
VFP	524
JEF	303
Justiça Federal	3

Ao se considerar um número absoluto indicando uma maioria de incidências de distribuição às Varas de Fazenda Pública, o desdobramento das incidências por ano revela curioso padrão.

Gráfico 3 – Distribuição de feitos por juízo

Verifica-se, da análise dos números, que, associado a um incremento do número total de distribuições, tem-se um inequívoco direcionamento das demandas, especialmente a partir de 2012, em favor dos Juizados Especiais Fazendários. A análise do gráfico abaixo indica que, a partir de 2013, incessantemente, o aumento percentual de feitos distribuídos aos Juizados Especiais

10. É conhecida a aproximação diferenciada da Justiça Federal, como braço especializado em conflitos de direito público em demandas relacionadas à proteção a direitos sociais, com a importante contribuição ao debate, da dimensão "consequencialista" no plano macro das políticas públicas.

Fazendários foi sempre superior, não só àquele verificado em relação às Varas de Fazenda Pública, mas também quando se tem em conta o total de feitos distribuídos.

Gráfico 4 – N.º/juízo/ano com distribuição total

O quadro parece sinalizar uma possível reversão já a contar do ano de 2017, no qual, na amostra trabalhada, compreendendo o período até 2 de março, tinha-se um total de 17 feitos distribuídos ao Juizado Especial Fazendário e 15 direcionados à Vara de Fazenda Pública. Algumas questões já se podem suscitar a partir desse dado.

O critério predominante, como se sabe, para a atração da competência em favor do Juizado Especial Fazendário é o do valor,[11] e a competência, *in casu*, é de natureza absoluta. A fixação do valor da causa em demandas como essa revela-se, portanto, um importante elemento de delimitação da competência – e esta não parece se materializar a partir de critério muito claro.

Se o objeto da demanda é a proteção ao direito fundamental à moradia, o pedido normalmente se veiculará em torno de "inscrição no Programa Minha Casa, Minha Vida" ,[12] e/ou ainda de inclusão em auxílio habitacional temporário, vulgarmente conhecido como "aluguel social".[13] A cumulação destes pe-

---

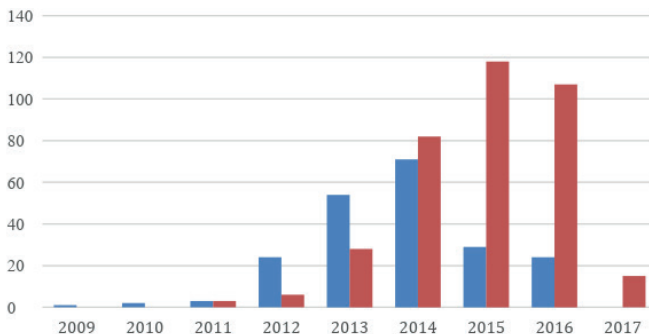
11. Art. 2º da Lei n.º 12.153/2009: "É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, até o valor de sessenta salários mínimos".

12. Embora o pedido normalmente veicule a expressão "inscrição", o que se pretende, na verdade, é a entrega de uma unidade imobiliária, normalmente com o signo de prioridade, e muitas vezes com a delimitação de elementos característicos, como número de cômodos, ou em especial, localização.

13. Trata-se de verba pecuniária mensal prevista no Decreto n.º 38.197/2013, denominado no âmbito do município do Rio de Janeiro, Auxílio Habitacional Temporário. Tal prestação, de acordo com a normatividade vigente, há de ser paga em hipóteses de realocação compulsória promovida pelo município do Rio de Janeiro para o desenvolvimen-

didos conduziria, em princípio, a valor da causa superior aos já referidos R$ 60 mil, o que em tese descaracterizaria a competência do Juizado Especial Fazendário. O que se vê, todavia, nos gráficos acima, é uma preferência em favor deste mesmo Juizado. Este direcionamento preferencial pode encontrar, por explicação, a maior celeridade no processamento. Inequivocadamente, incluindo a fase de apreciação pelo segundo grau, a tramitação dos processos judiciais se dá com maior rapidez no Juizado (isso se terá demonstrado no subitem 4, adiante) – e esse pode ser um elemento de atratividade em favor da imputação da competência a esses órgãos jurisdicionais.

O tema do valor da causa, em verdade, parece não se apresentar – como seria intuitivo – como uma variável determinante desse quadro de distribuição. Vejamos:

Gráfico 5 – Feitos em VFP valor da causa maior/menor que R$ 60 mil

Assim é que se verifica, nos anos de 2009 a 2013, distribuição de feitos às Varas de Fazenda Pública, cujo valor de alçada é inferior a R$ 60 mil em número maior do que aqueles que ultrapassam esse limite, estes sim, de competência típica das Varas de Fazenda. Ainda no ano de 2014, o número é quase idêntico (de processos contidos no valor de alçada de Juizado Especial e aqueles que o ultrapassam), e o ajustamento entre valor da causa e justiça especializada só se começa a verificar a partir de 2015 – ainda com um remanescente em 2016.

---

to de projetos de urbanização ou de interesse público. Não se trata, portanto, de prestação pecuniária a ser ordinariamente conferida quando da violação ou risco à moradia, mas como parcela substitutiva e temporária a ser paga quando o reassentamento que se está a promover não dispõe ainda das unidades imobiliárias para entrega.

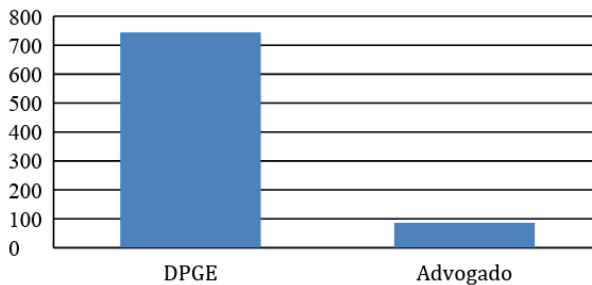
Esses números apontam uma clara seletividade em relação ao órgão julgador, desconsiderando-se o parâmetro do juiz natural.

Uma das explicações é o direcionamento de feitos em valor inferior a R$ 60 mil às Varas de Fazenda por força da pretensão de prova técnica ou testemunhal. A dúvida está na pertinência da pretensão probatória, eis que as causas determinantes do desalijo (interdição, desconstituição, reassentamento) é matéria não infirmada pela municipalidade.[14]

A explicação mais plausível para a hipótese parece repousar na manifestação de litígio estratégico *client-oriented*, com o direcionamento dos feitos àquele segmento do Judiciário que pareça, por alguma razão, mais conveniente – seja pelo tempo de processamento, pela receptividade para com as demandas ou ainda pela familiaridade de parte do agente que promove o litígio. A hipótese do litígio estratégico ganha maior força quando se tem em conta a distribuição da representação nos feitos sob análise.

3.4. Representação processual dos litigantes

Último aspecto do perfil das demandas a ser analisado refere-se à representação processual dos litigantes, cuja distribuição apresenta a esmagadora maioria dos feitos patrocinada pela Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 6 – Distribuição do patrocínio do polo ativo

14. As razões de inconformismo para com a pretensão de inclusão em programas habitacionais, ou ainda em auxílio habitacional temporário, normalmente se relacionam ao não atendimento pelo litigante, das condições de elegibilidade que são próprias a cada programa habitacional em curso no município. Esse é um tema que normalmente dispensa instrução probatória distinta daquela que se pode alcançar pela via documental.

O quadro se explica, em boa parte, pela presença institucional de uma Defensoria Pública estruturada no estado do Rio de Janeiro, que conta inclusive com núcleo especializado na matéria. A par disso, o conteúdo do pedido na demanda não estimula a ação de advogados privados, que não têm sequer a perspectiva de honorários de êxito pelo conteúdo em si do pedido que se formula.

Combinada a presença maciça da DPGE como agente a empreender o patrocínio judicial das demandas, com os dados atinentes à distribuição dos feitos por Juízo (Especial ou Fazenda Pública), tem-se robustecida a hipótese do litígio estratégico. Eis que uma parcela significativa da amostra é direcionada por uma mesma estrutura de representação judicial, que se revelaria apta, portanto, a uma condução metodicamente orientada dos feitos judicializados. Em verdade, a concentração do patrocínio permitiria (em tese) uma visão geral do tema judicializado, e uma percepção quanto à rapidez e receptividade do Juízo em relação aos pleitos aforados – e a partir disso, a formulação de uma opção estratégica em favor dos Juizados Especiais, ainda que não se tenha classicamente desenhada a sua competência.

Concorre ainda para avalizar a tese de que se tenha, no aforamento das demandas atinentes à proteção ao direito fundamental à moradia algo de litígio estratégico, a constatação – que se demonstrará a seguir – de que os feitos encontram uma solução com maior rapidez no Juizado Especial.

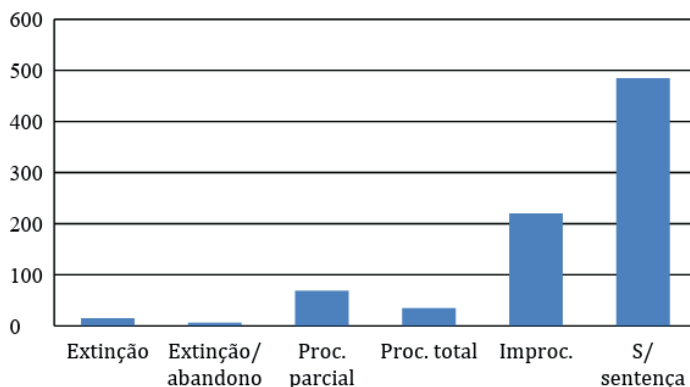
4. Descrição geral do conteúdo das decisões

Uma primeira aproximação ao tema das decisões existentes na amostra examinada diz respeito aos feitos que já encontraram resposta jurisdicional em primeiro grau – o que permite, em alguma medida, uma análise do real potencial de resolutividade dos conflitos.[15]

4.1. Conteúdo de sentença: dispositivo

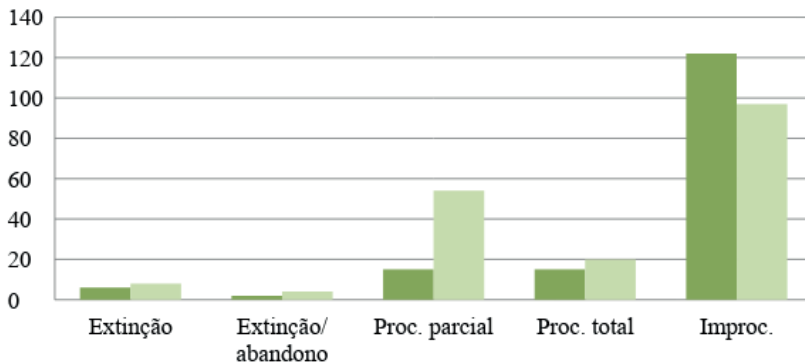
Em relação ao conteúdo da sentença, em uma abordagem mais ampla, nos processos julgados até 02 de março de 2017, tem-se:

15. O presente subitem contempla decisões terminativas ou extintivas em sede de primeiro grau, sem que se tenha aferido a incidência de medidas de antecipação de tutela.

Gráfico 7 – Distribuição por tipo de sentença (JEF+VFP)

Os números evidenciam a existência de resposta jurisdicional em 345 casos, correspondente a 41,56% das demandas – o que sugere um índice de resolutividade dos conflitos que não se afigura desprezível. Esse percentual há de ser compreendido ainda a partir da circunstância já narrada no subitem 3.1, de que o número de feitos distribuídos se incrementa mesmo a partir de 2014. Decerto, o dado mereceria aprofundamento com a análise do efetivo tempo de processamento associado a cada qual das demandas – mas, ainda assim, o relatório analítico da justiça em números em 2017, referente ao ano de 2016, elaborado pelo CNJ,[16] mostra que o tempo médio de processamento na justiça estadual é de três anos e um mês na justiça comum e dois anos e três meses nos juizados especiais. Tenha-se em conta que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro apresenta, segundo o mesmo estudo, uma taxa de congestionamento de 80,06%, o que conduz o tempo de processamento, em uma abordagem macro, aos níveis de normalidade.

O quadro vai se clarificando quando se examina o total de sentenças proferidas por tipo, distinguindo a atuação de cada um dos braços especializados:

16. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números, 2017, Ano-Base 2016*.

Gráfico 8 – Comparativo % distribuição por tipo de sentença (JEF + VFP)

Na perspectiva comparativa, tem-se já alguns profundos elementos de diferenciação que merecem apontamento.

Primeiro, inequivocamente, tem-se mais expressivo grau de resolutividade dos Juizados Especiais (independentemente do conteúdo da decisão). Eis que o percentual de feitos não decididos é menor do que nas Varas de Fazenda Pública – 47,19% de demandas não decididas no Juizado, vis-à-vis 64,87% nas Varas de Fazenda. Sob a perspectiva específica da oferta de resposta jurisdicional, a opção em favor dos primeiros induz efetivamente uma resposta mais rápida.

A análise do conteúdo das decisões se afigura igualmente reveladora, com uma tendência acentuada à denegação à pretensão autoral no âmbito dos Juizados Especiais – o quadro acima aponta em termos percentuais, o dobro de decisão de primeiro grau desfavorável no Juizado, em comparação com as Varas de Fazenda Pública.[17]

Algumas circunstâncias podem contribuir para o quadro que ora se apresenta.

De início, no âmbito das Varas de Fazenda Pública, tem-se uma pulverização maior no número de agentes decisores – o que aumenta a possibilidade de variações no conteúdo das decisões.[18] Pela mesma circunstância, o controle do grau de coerência interna entre as decisões no âmbito dos Juizados Especiais é

17. O presente estudo não apresenta os dados empíricos correspondentes, mas o comportamento nas turmas recursais têm sido de reiterada confirmação das decisões de primeiro grau.

18. Não se pode ignorar, ainda no campo das demandas processadas junto às Varas de Fazenda Pública, a atuação do grupo de sentença, que amplia a gama de possíveis formuladores de decisão, acrescentando agentes que não necessa-

maior – três juízes preservam essa harmonia interna nas decisões com mais facilidade do que as quase duas dezenas de juízes de Fazenda Pública.

O domínio do fato é outro elemento que pode explicar o índice mais alto de resolutividade, e ainda o percentual mais alto de decisões desfavoráveis à pretensão autoral. Isso porque os grandes grupos de demandas, aquelas associadas a uma mesma circunstância de fato que tenha alcançado várias edificações ou vários jurisdicionados, envolvem um conhecimento de determinada circunstância fática que, uma vez formado, tende a se repetir para o equacionamento das demandas restantes.[19] Assim é que, nos grandes grupos de demandas associadas a invasões a propriedades privadas no âmbito do município do Rio de Janeiro, a pronta identificação de que ali se reclama proteção em decorrência da reintegração de posse do prédio “x” ou “y” remete o magistrado a um quadro fático que ele já domina, facilitando o equacionamento da matéria – que, com um número mais reduzido de decisores, tende a se repetir. Já no universo de juízes de Fazenda Pública, o domínio dessa narrativa fática e a consolidação de uma matriz de construção da resposta judicial àquele grupamento de demandas tende a ser mais difícil ou demorada.

Vale retomar a tendência identificada ainda que de forma incipiente no subitem 3.3, de redirecionamento das demandas no ano de 2017 às Varas de Fazenda Pública, variável que, a se confirmar, pode uma vez mais corroborar a lógica do desenvolvimento de litígio estratégico no tema da proteção ao direito fundamental à moradia no município do Rio de Janeiro.

5. Conclusão

O deslocamento da demanda social em matéria de moradia para o Judiciário não resulta em um incremento conclusivo no grau de efetividade do direito fundamental em discussão. Isso se sustenta por algumas razões.

Primeiro, a preferência em favor das demandas individuais aqui demonstrada incrementa o risco de respostas jurisdicionais não isonômicas, justamente em um segmento de atuação do Estado destinado justamente à restauração da igualdade (Gloppen, 2008, p. 24).

---

riamente tem familiaridade com o debate em si – como quando a demanda é decidida por um juiz titular de Vara de Fazenda Pública.

19. As hipóteses de invasões de propriedades privadas que deram ensejo a dezenas de ações individuais, já noticiadas no subitem 3.2, bem caracterizam esse quadro.

A natureza casuística das demandas, associadas a episódios específicos em relação ao autor "a" ou "b", também suscita o problema do redirecionamento da ação pública, que se afasta da busca a longo prazo do estabelecimento de prioridades racionais nas políticas públicas, enfraquecendo o sistema coletivo de acesso ao mesmo. Ademais, a judicialização excessiva de políticas sociais pode ameaçar o controle democrático pelo enfraquecimento das instituições de mesmo cariz, tornando-as irrelevantes em questões políticas fundamentais.

Finalmente, no que diz respeito à aproximação entre o modo de aforamento das demandas e a prática do litígio estratégico, o que se verifica é a proximidade da opção de uma modalidade típica da América Latina, a saber, aquela concentrada na defesa de direitos humanos concreta e individualmente afetada (Coral Díaz et al., 2010, pp. 49-76). Essa opção, ao revés do *public interest litigation* ou outra via de ação coletiva, secundariza a busca de respostas jurisdicionais de alto impacto, e aposta na reiteração de uma matriz de solução que se tenha construída a partir da qualificação desse debate como demanda de massa.

Findas as tabulações expostas na presente pesquisa, observa-se que há um desafio de superação de uma abordagem simplificadora do tema para o desenvolvimento de uma matriz teórica que esteja em consonância com a sistemática da justiça distributiva e que atue de forma a promover uma verdadeira transformação social, enfrentando de maneira mais ampla o tema do conteúdo em si e das possíveis medidas de concretização do direito fundamental à moradia.

A lógica segundo a qual a simples extensão das políticas públicas já existentes a um autor que por ela não se vê contemplado seja suficiente a promover a efetividade do direito fundamental à moradia oculta, em verdade, significa que a concretização das promessas constitucionais não se dá no plano micro. Importante recuperar essa percepção e, ainda que sem abrir mão da intervenção jurisdicional em situações extremas, reconhecer a verdadeira complexidade que reside na efetividade não oportunista de uma intrincada rede de direitos sociais.

Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1302736/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 12 abr. 2016, DJe 23 mai. 2016.

______. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números, 2017, ano-base 2016*. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09//904f097f215cf19a2838166729516b79.pdf. Acesso em: 4 out. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, 310p.

CORAL-DÍAZ, Ana Milena et al. "El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010". *Universitas*, n. 121, pp. 49-76, Bogotá, jul.-dez. 2010.

GLOPPEN, Siri. "Litigation as a strategy to hold governments accountable for implementing the right to health". *Health and human rights*, v. 10, n. 2, pp. 21-36, 2008.

HOFFMANN, Florian F. e BENTES, Fernando R. N. M. "Accountability for social and economic rights in Brazil". In GAURI, Varun e BRINKS, Daniel M. *Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 100-45.

LIEBENBERG, Sandra. *Socio-economic rights: adjudication under a transformative constitution*. Claremont: Juta & Co., 2010, pp. 39-42.

SCHEINGOLD, Stuart A. *The politics of rights: lawyers, public policy and political change*. 2 ed. Michigan: The University of Michigan Press, 2004, pp. 3-221.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. "Transição política e construtivismo constitucional: uma análise empírica das emendas constitucionais brasileiras". In CAMARGO, Margarida Maria Lacombe et al (orgs.). *Democracia e jurisdição: novas configurações brasileiras*. Rio de Janeiro: Imo's Graf. e Ed., 2013, pp. 331-60.

______. "Judicialization of socioeconomic rights in Brazil: mercantilization of the fundamental rights as a deviance in rights protection". In *3rd YCC Conference – American Society of Comparative law, 2014*. Portland: Lewis & Clark University, p. 15. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2511648. Acesso em: 1º out. 2017.

______. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

WILLIAMS, Lucy A. "The role of courts in the quantitative-implementation of social and economic rights: a comparative study". *Constitutional Court Review*, v. 3, pp. 141-99, Boston, 2010.

A face do tecido urbano e as mazelas ao acesso à moradia social: como o caso do município de Petrópolis desvenda a construção de uma lenda urbana

Carmem Matos

1. Introdução

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), ao estabelecer seus princípios e diretrizes, identifica a cidade como um bem coletivo e aponta que os vários aspectos do exercício do direito de propriedade (domínio, apropriação, uso do solo e disposição) só são legítimos quando cumprem com a sua função social. Logo, cidade, coletividade e função social entrelaçam-se mutuamente formando um bem coletivo abrangente constituído por serviços públicos, infraestrutura, moradia, relações sociais e econômicas, que existe, principalmente, para acolher pessoas.

A cidade, portanto, resulta da produção e interação desses bens materiais, e imateriais, conferindo um espaço multifuncional muito valorizado por seus moradores, que, por sua vez, anseiam em usufruir desse dinamismo de forma igualitária e justa. Sendo assim, o uso do solo urbano deve vincular-se a uma regulação que resista à possibilidade de tratar a terra como uma mercadoria, já que desta depende o direito à moradia, base fundamental da dignidade humana e direito social expresso na Constituição Federal.

De acordo com a Constituição e o Estatuto da Cidade, o imóvel que não cumpre a sua função social é aquele ocioso em razão de subutilização ou não utilização/edificação. Portanto, torna-se necessário definir critérios para a identificação da ociosidade, determinando se um imóvel está ou não inserido na função social da cidade.

A gestão do território urbano, portanto, deve pautar-se no controle do uso da terra em benefício de toda a coletividade, visando incluir uma grande parcela da população de baixa renda que não consegue aceder às áreas servidas de

melhor infraestrutura urbana. Esse controle é possível a partir do manejo coerente e articulado dos instrumentos urbanísticos disponíveis, valorizando, por exemplo, a aplicação do IPTU progressivo no tempo e a arrecadação de imóvel por abandono do proprietário.

Neste capítulo, trataremos da importância do cadastro imobiliário não ser visto apenas para fins de arrecadação tributária, mas como instrumento essencial ao conhecimento e planejamento do território urbano. Trata-se de uma condição preliminar à atuação das prefeituras na política habitacional, possibilitando a identificação dos imóveis que não estejam cumprindo sua função social.

Esclarece-se, por oportuno, que a gestão do território, nesse estudo, está focalizada no planejamento do direito à moradia a partir de um mapeamento completo do tecido urbano com o objetivo de oferecer soluções viáveis à diminuição do déficit habitacional. A construção de um cadastro com base de dados ampla e diversificada permite que o planejamento habitacional seja integrado ao conhecimento do território e, com isso, as áreas centrais, mais valorizadas em razão de sua infraestrutura e de seus serviços essenciais, seriam aproveitadas pela produção de habitação social, favorecendo às camadas mais vulneráveis da população que alcançariam moradia em locais dotados com melhores equipamentos públicos.

Tal mapeamento, além de integrar o conhecimento territorial ao planejamento habitacional, pode promover alternativas de planejamento urbano mais adequadas à realidade local, uma vez que identifica espaços pertinentes a toda a dinâmica social, oferecendo um contexto mais rico e diversificado a partir do estudo da cidade.

Essa dinâmica personalizada permite romper o formato único de produção de habitação social estabelecido pelo Programa Minha, Casa Minha Vida (PMCMV), baseado na construção de grandes condomínios nas periferias das cidades nos moldes do antigo BNH.

O mapeamento do tecido urbano torna-se um instrumento necessário ao enfrentamento do déficit habitacional, uma vez que instrumentaliza novas alternativas em contraponto à opção imposta pelo mercado imobiliário. Esse instrumento de planejamento urbano, ao ser manejado, contribui com a possibilidade de o poder municipal resgatar a planificação habitacional às suas mãos, retirando do mercado a exclusividade de atuação. Essa retomada de poder leva a um controle do uso do solo mais vinculado ao interesse social do

que ao lucro de mercado, rompendo com a mercantilização da terra urbana e planejando o seu uso a partir do próprio potencial.

O poder público, ao omitir-se em relação ao planejamento do tecido urbano, deixa-o ao arbítrio das construtoras que atuam no mercado imobiliário. Essa inversão de funções levou o mercado a tratar a produção de moradia social como um *grande nicho* de mercado, e, por consequência, as empresas do ramo passaram a protagonizar a política habitacional por meio do PMCMV, controlando a sua produção, a terra urbana, o financiamento e quem se beneficia dele (Schimbo, 2010).

Entretanto, a responsabilidade pela política urbana é do município, ainda que a União formule e financie a política habitacional (Bonduki, 2009). Sendo assim, mesmo aderindo ao PMCMV, cabe ao poder municipal atuar de acordo com sua competência. Isso significa que deve protagonizar o planejamento habitacional atuando em diversas frentes, como, por exemplo, indicando imóveis aptos à produção de moradia em áreas mais centrais e infraestruturadas, elaborando projetos adaptados às condições do seu território em contraponto àqueles de cunho mercantil e formato padrão, e envolvendo as comunidades nas escolhas e discussões a fim de desenvolver um planejamento legítimo e coerente com o interesse local.

A legitimidade de planejamento perpassa pela identificação de imóveis ociosos ou subutilizados como fonte de potencial fundiário fundamental na construção da política de moradia social. Esses representam elementos frequentes no tecido urbano, que muitas vezes servem como instrumento de especulação imobiliária, ou, simplesmente, retratam bens destituídos de função social, portanto, não aproveitados pelo planejamento urbano.

Nesse sentido, se é do município a responsabilidade pela política urbana, a ele cabe instrumentalizar a política de habitação com o conhecimento do seu território, incluindo, nessa perspectiva, os imóveis ociosos que o compõem.

Neste estudo, procuramos explorar essa possibilidade por meio de um estudo de caso, tomando o município de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, como referência. O texto está composto desta introdução como a primeiro parte. Na segunda, traçamos um breve perfil do município de Petrópolis, destacando a sua normativa em relação à política habitacional. Na terceira, apresentamos um estudo de caso onde foram levantados os imóveis ociosos em três bairros do primeiro distrito, a área central do município. Finalmente, na quarta parte, apresentamos algumas considerações à guisa de conclusão.

2. Cadastro territorial: instrumento fundamental à gestão social do município

Os primeiros cadastros elaborados pela Administração Pública foram estruturados para equacionar o sistema de tributação. As bases de composição do denominado Cadastro Econômico registravam o valor da parcela e essa era utilizada para o cálculo do imposto territorial.

A maioria dos cadastros implementados atualmente, nos diferentes níveis de governo, ainda seguem esse mesmo objetivo. Entretanto, a necessidade de novos métodos de avaliação, baseada em detalhes mais construtivos, exige que as bases de dados sejam ampliadas para refletir a realidade da ocupação do solo urbano. Tais ampliações se referem à identificação da localização, forma, dimensões e, principalmente, à funcionalidade dos imóveis urbanos. Esse mapeamento multifinalitário serve de instrumento apto a incrementar a valorização social da terra e o planejamento municipal de habitação, uma vez que fornece dados precisos para viabilizar a implantação de instrumentos urbanísticos (Erba, 2005).

O cadastro possui duas dimensões funcionais: positiva, quando protege o direto de propriedade mediante a publicidade imobiliária, e negativa, quando restringe o poder de livre disposição do bem pelo titular em benefício do interesse público.

Portanto, é um instrumento capaz de contribuir com o cumprimento da função social da propriedade, assumindo o papel de polícia territorial com o poder de fiscalizar a funcionalidade dos imóveis que compõem o tecido urbano.

A tendência de elaborar cadastros com o fim de conhecer a cidade e as possibilidades de aprimorar o planejamento do espaço urbano não é tão recente. Recebeu muito incentivo a partir de junho de 1996, com a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II), que reafirmou a necessidade de administrar corretamente o território para promover a segurança da moradia e acelerar os processos de desenvolvimento (Erba, 2005).

Com isso, fortalece-se a necessidade de inserir o cadastro no planejamento e desenvolvimento contemporâneo das cidades, principalmente para a promoção da moradia social. A função do cadastro tornou-se tão fundamental para o correto planejamento do espaço que a sua ampliação foi determinada no sentido de incluir as informações ambientais e sociais às bases de dados econômicos, físicos e jurídicos.

Esse processo, que começou a ser esboçado no final da Segunda Guerra Mundial consolidou-se posteriormente na nova visão de Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM).

O sistema de elaboração de cadastro iniciou-se com uma visão puramente fiscal. Não delimita o direito de propriedade de cada parcela (menor unidade de registro) com precisão nem consegue identificar se o imóvel está efetivamente funcional. Também não mostra as limitações impostas pelas normas de planejamento, tais como: servidões administrativas, desapropriações, parcelamentos e edificações compulsórias. Diante das falhas constatadas, tornou-se necessária a criação de um novo sistema de cadastro que trouxesse as informações de forma mais ampla e integrada.

Em 2007, foi criado um grupo de estudos (GT-Cadastro) (Brasil, 2007)[1] para estudar a matéria e formular uma proposta de diretrizes compatível com a realidade diversificada dos municípios brasileiros, o que resultou em portaria[2] ministerial de caráter orientador (Brasil, 2009), que estabeleceu as diretrizes para a criação e atualização do CTM pelos municípios.

Esse sistema torna mais amplo o registro de dados no cadastro e o transforma em um inventário público metodicamente ordenado de todos os objetos territoriais legais de determinado país ou distrito, tomando como base a mensuração dos seus limites. Tais objetos legais identificam-se sistematicamente por meio de alguma designação, e a delimitação da propriedade e o identificador, junto à informação descritiva, podem mostrar, para cada objeto territorial, sua natureza, o tamanho, o valor e os direitos e, ou, restrições legais associadas a ele (Erba, 2005).

O novo sistema cadastral compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população. Pretende mostrar a situação legal do território de forma completa, incluindo o direito público e as restrições, substituindo a cartografia tradicional pela modelagem cartográfica e digitalizando todo o sistema de informação.

Os aspectos considerados pelo CTM são: econômicos (variáveis que levam a determinar o valor do imóvel e do imposto), geométricos (como a localização, forma e dimensões da parcela), jurídicos (que determinam a relação ho-

1. Portaria n.º 516, de 16 de outubro de 2007, publicada no DOU de 17 de outubro de 2007.

2. Portaria Ministerial n.º 511, de 07 de dezembro de 2009, que institui Diretrizes para a criação, instituição e atualização do CTM nos municípios brasileiros, DOU de 08 de dezembro de 2009.

mem-parcela), sociais (que permitem delinear o perfil do proprietário ou possuidor) e ambientais.

Além desses fatores práticos, pretende viabilizar uma grande participação do setor privado, podendo até mesmo ocorrer a privatização total do cadastro com a consequente venda de dados a usuários e a possibilidade de reinvestimento e atualização na melhoria do sistema.

Essa forma técnica de conhecer o ambiente da cidade trará informações precisas e fundamentais para a gestão territorial como um todo. Mais precisamente, no que se refere ao planejamento de habitação social, o cadastro conterá elementos indispensáveis que permitirão definir a melhor forma de aproveitar o tecido urbano já estruturado, contribuindo com a indicação dos imóveis ociosos. Sendo assim, o cadastro relaciona a realidade local com a possibilidade prática de implementação dos institutos do Estatuto da Cidade, funcionando como um liame entre o direito posto e a efetividade da lei.

À medida que os instrumentos urbanísticos forem sendo aplicados de acordo com os elementos indicados, eles farão parte do cadastro com as novas atualizações. Estas, por sua vez, continuarão gerando o acompanhamento e a fiscalização dos gravames e, por consequência, a funcionalidade dos imóveis.

Esse percurso cadastro/política pública seria o resultado ideal da articulação entre os instrumentos. Assim, parece que todo esse arcabouço legal e prático soa como uma utopia urbana sustentada pelas perspectivas propostas. Entretanto, sinaliza-se que não é legítimo abdicar de projetos transformadores nem nos contentarmos em “fazer aquilo que é possível”. Este jargão pode significar a reprodução do *status quo* alimentado pelas mesmas e perversas dinâmicas e relações que dominam nossas cidades. A defesa de mudanças profundas está na ordem do dia. Transferir parte da produção e planejamento de habitação social para o poder público municipal implica enfrentamento do crescente déficit habitacional, retirando, de forma coerente, o protagonismo do setor da construção ao redirecioná-lo à valorização fundiária no rumo da função social.

Essa necessidade de transferência designa uma política de freios e contrapesos no sentido de o Estado oferecer um movimento de resistência alternativo e contrário à padronização da produção de moradia. Afinal, o domínio de um determinado sistema empobrece o alcance social e a diversidade de resultados que as ações e programas governamentais são capazes de atingir.

Trata-se de requalificar o poder público como o termômetro social, equilibrando a atividade econômica e a justiça social, não permitindo que uma seja

diminuída pelo outra – tal como a luta para retirar a cidade do controle dos especialistas e eliminar o monopólio tecnocrático sobre a cidade. Em outras palavras, a luta para democratizar a cidade e inserir um olhar mais sensível e humano, edificando os valores comunitários, históricos, culturais e as demais conquistas sociais.

Mais uma vez lembrando o pensamento de Lefebvre (2013), na sua obra *Direito à cidade*, na qual afirma que os problemas urbanos não podem ser resolvidos apenas na prancheta do arquiteto: há que existir um entrelaçamento de direitos e interesses diversos vindos dos vários segmentos sociais, para que todos sejam lembrados, e, assim, garantir que a noção de sistema não "engula" a noção de estratégia, a que melhor representa essa diversidade.

3. A utilização do Cadastro Territorial Multifinalitário como instrumento de democracia e controle social

Seguindo o encadeamento lógico de traçar estratégias a fim de garantir uma cidade para todos, passaremos a examinar a questão do conhecimento detalhado do tecido urbano como requisito essencial ao planejamento urbano e habitacional.

Dessa forma, já identificamos o CTM como um instrumento fundamental à Administração Pública, no exercício da sua governabilidade. Representa um recurso necessário à implementação de políticas públicas em razão da reserva de dados diversificada e integrada.

O levantamento cadastral aperfeiçoa a realização do planejamento municipal e proporciona mais transparência administrativa e fiscal para a população. Como exemplo, destaca-se o caso de Belém, amplamente discutido por Georgina Galvão e Mauro Gaia (2005), e cujas informações e dados serão descritos nas linhas a seguir.

Os autores apontam o baixo desempenho da administração de Belém, que não se servia de nenhum mecanismo de integração entre os cadastros, utilizava informações e modelos desatualizados e atuava com dados insuficientes para a elaboração de estratégias capazes de orientar a ação fiscalizadora e o correto lançamento dos tributos.

Relatam ainda que, em anos anteriores, houve uma tentativa desastrosa de recadastramento, cujas maiores consequências foram o lançamento de inscrições em duplicidade e uma significativa concentração de erros no setor fiscal de maior densidade populacional da cidade.

O passo mais importante para a mudança estrutural da gestão municipal foi a implantação do CTM, que envolveu vários órgãos da administração, tanto para a definição do programa de necessidades quanto para a execução e acompanhamento do mesmo.

A partir de então, foi observado o aumento da arrecadação e de isenções fiscais, e o CTM se inseriu como instrumento de referência para viabilizar a implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação, tais como: intervenções no sistema viário, drenagem, pavimentação, iluminação pública, sinalização viária, projetos de revitalização de áreas degradadas e de moradia.

A sua aplicação trouxe, como principal elemento de inovação, o rompimento com a lógica tradicional adotada na elaboração de cadastros municipais que possuem um viés desarticulado e limitado de informações. Em contraste, o CTM produziu a universalidade de seu alcance e a elevação da base de dados, que foi alterada de 220 mil para 360 mil inscrições imobiliárias, perfazendo um aumento em torno de 61% em relação ao cadastro anterior.

O cadastramento dos imóveis foi realizado com foco nas múltiplas potencialidades apontadas à gestão municipal e não apenas no interesse fiscal. Dessa forma, foram cadastradas tanto as áreas valorizadas quanto os assentamentos populares sem infraestrutura, tradicionalmente desconsiderados pelas empresas de aerofotogrametria e levantamento cadastral, que costumam representá-los no mapa por meio de manchas com a denominação de favela.

A partir da decisão política de cadastrar todos os imóveis localizados na área urbana do município, afastando o interesse meramente arrecadatório, foi necessário realizar um estudo de redistribuição fiscal, a fim de equilibrar a carga tributária no sentido de desonerar os ônus tributários incidentes sobre os imóveis urbanos que cumprem sua função social, bem como de reconhecer a isenção daquelas propriedades residenciais de baixo valor patrimonial para o mercado imobiliário.

Com os primeiros resultados obtidos pela implantação do CTM, foi possível, através da Lei n.º 7.986 de 30 de dezembro de 1999, ampliar para 9 mil UFIR (equivalente a R$ 9.576,90) o limite da isenção automática. Essa medida permitiu, já no lançamento do IPTU 2000, elevar para 84.264 o número de contribuintes isentos que até 1999 somavam apenas 16.173 (em torno de 7% do total cadastrado). Isso foi conseguido sem que houvesse redução na arrecadação, ou seja, o aumento do número de imóveis cadastrados, bem como a atua-

lização das benfeitorias dos imóveis anteriormente registrados, compensou a ampliação do universo de imóveis beneficiados pela isenção automática (Galvão e Gaia, 2005, p. 123).

A redistribuição da carga tributária alcançada com a conclusão do CTM permitiu o aumento nominal do limite de isenção, elevando para 49% o número de contribuintes isentos no novo cadastro, e uma elevação na arrecadação do IPTU junto com taxas agregadas em R$ 22,6 milhões, em 1996, para R$ 39,0 milhões, em 2003, mesmo com 179 mil imóveis isentos, em um total de 360 mil. Para se cobrar o IPTU levando em consideração a capacidade contributiva dos cidadãos, tornou-se absolutamente imprescindível ter uma base cadastral confiável dos imóveis (Galvão e Gaia, 2005).

O novo cadastro possibilitou, ainda, que as áreas da cidade, que historicamente sempre receberam maior aporte de investimentos, passassem a participar com uma contrapartida maior e mais condizente com os benefícios recebidos: afinal, podem suportar alíquotas superiores. Em contrapartida, possibilitou que áreas anteriormente muito valorizadas, e que passavam por processos de degradação, quase sempre resultantes de modelos de urbanização inadequados, tivessem seus valores ajustados à nova realidade.

É importante destacar que o crescimento das receitas municipais não se deu por aumento no valor dos tributos, mas pela aplicação de uma política de justiça fiscal, exigindo-se tributos de quem pode pagar, isentando quem não tem capacidade contributiva, corrigindo bases de cálculos, sem, contudo aumentar o valor das alíquotas (Galvão e Gaia, 2005, p. 128).

A partir do mapeamento multifinalitário, o município poderá protagonizar o desenvolvimento e crescimento da cidade, sem se tornar refém do mercado de construção, que se antecipa em determinar para onde a cidade deve crescer, produzindo o espaço urbano de acordo com seus empreendimentos e interesses de lucro.

Essa dinâmica do setor privado traça previamente o seu planejamento de execução, realizando vários estratagemas de ação, tais como: investir especulativamente no mercado imobiliário, adquirindo um "banco de terras" para o futuro; formando aliados políticos, por meio do financiamento privado de campanhas; e participando da elaboração de programas governamentais.

Esse encadeamento de atos perpetrados pela iniciativa privada assume o papel de plano de investimento do empresariado. Da mesma forma, cabe ao poder municipal a tarefa de planejar suas ações futuras conhecendo o próprio

terreno de ação por meio do mapeamento urbano, tornando possível detectar a melhor forma de aproveitamento do tecido urbano para a implementação de instrumentos urbanísticos de gestão social e crescimento da arrecadação.

A aplicação desses instrumentos somados a uma efetiva tributação pode contribuir para o aumento do recurso público vinculado ao financiamento de habitação e melhoria de serviços e infraestrutura, gerando, com isso, uma maior autonomia do município. Atualmente, o mercado de construção detém o protagonismo da produção de moradia em razão da própria construção da Lei n.º 11.977/09 que dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, uma vez que permite a hegemonia do mercado na corrida das contratações.

Logo, o empreendedorismo privado prevalece-se da permissão legal e operacionaliza uma oportunidade de alto lucro e pouco risco. Entretanto, cabe salientar que essa hegemonia privada acontece porque não depara-se com uma resistência contrária suficientemente forte para direcionar e controlar essa produção de espaço urbano. O domínio de mercado leva a uma precarização de resultados (baixa qualidade, periferização, capitalização da moradia, ausência de infraestrutura, exclusão de cidadania) e maximização de lucros em decorrência da ausência de alternativas concretas.

Diante desse quadro, cabe ao poder público entrar nessa produção diretamente ou por meio de mecanismos jurídicos e urbanísticos de planejamento, com o fim de interferir incisivamente no direcionamento do crescimento da cidade e seu desenvolvimento social. Se a resposta ao déficit habitacional restar exclusivamente nas mãos do mercado, que visa somente ao lucro, cai por terra a ideologia constitucional da função social e todas as suas conquistas.

Ressalta-se, ainda, que o direcionamento da política urbana pode influenciar na diminuição da alta dependência de recursos advindos das transferências de outros níveis governamentais. É uma situação que fragiliza a autonomia dos municípios e estimula os administradores a desempenharem um papel passivo diante das dificuldades financeiras, aguardando por uma política nacional para a resolução dos problemas enfrentados em nível local.

Ao observar o "passo a passo" para a reestruturação da habitação social, percebe-se que esta deve ser iniciada pelos imóveis ociosos que compõem o tecido urbano já infraestruturado. Para tanto, o governo deve encarar seu papel de titular da política urbana e trabalhar em conjunto com os diversos atores sociais, buscando o equilíbrio de interesses e a harmonia de resultados, de forma a não submeter o direito à moradia ao lucro de mercado.

4. Imóveis ociosos: o município de Petrópolis como caso de referência

Este capítulo explora os resultados de uma pesquisa de campo realizada na cidade de Petrópolis, Região Serrana do Rio de Janeiro, com o objetivo de utilizá-la como caso de referência nesse estudo. A pesquisa visa estabelecer um parâmetro exemplificativo que possibilite demonstrar, de forma prática, a incoerência provocada pelo desconhecimento do tecido urbano da política habitacional.

Apesar da enorme importância de todos os tipos de ociosidade imobiliária apresentada no tecido urbano das cidades, a pesquisa limita-se à identificação de terrenos vagos (não construídos) nos referidos bairros centrais. Essa escolha se explica em função da grande dificuldade em identificar o não uso ou a subutilização sem o auxílio do poder público.

4.1. O município de Petrópolis (RJ)

A cidade de Petrópolis se desenvolveu a partir da exploração da atividade industrial, chegando a implementar o mais importante polo têxtil do país, onde foram instaladas as fábricas: Imperial Fábrica de São Pedro de Alcântara, Companhia Petropolitana, Aurora, Werner, Santa Helena, Dona Isabel e a Cometa.

No final do século XIX, possuía cerca de 29 mil habitantes, atingindo o ápice de 35 mil no verão. Desde a sua fundação até os dias de hoje, manteve as características de abrigar casas de segunda residência das camadas de média e alta renda da sociedade carioca, constituindo-se também em um intenso polo turístico, que gerou uma forte ligação com o Rio de Janeiro (Petrópolis, 2012).

Na década de 1960, inicia-se o processo de perda das indústrias e a migração de investimentos do setor têxtil para a cidade de São Paulo e para a Região Nordeste, em especial Paraíba e Bahia. Com isso, esvaziou-se a principal atividade econômica do município, com a indústria sendo substituída pelas atividades de comércio e serviços, atuais motores da economia petropolitana. Ainda que tenha perdido dinamismo, a população atingiu 295.917 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, parte da qual enfrenta dificuldades para ter acesso ao direito constitucional à moradia.

Tabela 1 – Distribuição da população nos distritos do município de Petrópolis, 2010

DISTRITO (%)	POPULAÇÃO
Petrópolis (63%)	185.876
Cascatinha (23%)	64.936
Itaipava (7%)	20.444
Pedro do Rio (5%)	14.079
Posse (3%)	10.582
TOTAL	295.917

Fonte: Prefeitura Municipal de Petrópolis, 2011, com base no Censo IBGE, 2010.

O município integrou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro de 1974, época de sua criação, até 1993, momento em que foi integrado à Região Serrana pela nova divisão de Regiões de Governo do Estado. Sua extensão territorial abrange 795,8km², contando com uma população total de 295.917 habitantes, sendo 95% urbana, e densidade demográfica de 371,85hab/km² (IBGE, 2010). É composto por cinco distritos: Petrópolis (1º), Cascatinha (2º), Itaipava (3º), Pedro do Rio (4º) e Posse (5º). A maior parte da população (63%) está concentrada no distrito de Petrópolis, que detém o maior volume de atividades econômicas, empregos, equipamentos públicos, infraestrutura e serviços, representando a área mais consolidada e de ocupação mais antiga.

4.2. Desafios da política habitacional em Petrópolis

Em 2012, o município apresentou um déficit quantitativo habitacional acumulado de 11.828 moradias, sendo 5.213 em assentamentos precários e 6.616 fora destes.[3] Segundo o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado no mesmo ano, estimou-se uma inadequação habitacional (qualitativa) de 21.395 domicílios com algum tipo de carência ligada à infraestrutura ou regularização fundiária, e ainda 11.568 residências classificadas como unidades de risco alto ou muito alto, em relação ao escorregamento de encostas (Petrópolis, 2012).

3. Plano Local de Habitação Social de Petrópolis. 2012, pp. 138, 144 e 145.

Tabela 2 - Resumo do déficit habitacional dentro e fora de assentamentos precários

DOMICÍLIOS	TOTAL
Déficit habitacional quantitativo em assentamentos precários	5.213
Déficit habitacional quantitativo fora de assentamentos precários	6.615
Inadequação habitacional qualitativa em assentamentos precários	21.395
TOTAL	33.223

Fonte: PLHIS do município de Petrópolis, com base na elaboração de DEMACAMP Planejamento, Projeto e Consultoria Ltda. 2012.

A situação de risco surge em razão de a cidade ter sido construída entre montanhas que apresentam um alto índice de risco geológico por condicionantes naturais, e ainda pela densa ocupação de suas encostas após a década de 1950. Essa soma de fatores transforma parte do território urbano em uma grande área de situação de risco, principalmente aquela compreendida pelo Primeiro Distrito, local que concentra a maior parte da população (63%), cujo relevo é mais acidentado. Quanto às peculiaridades descritas, essa área abriga no seu tecido urbano seis favelas, classificadas como não consolidáveis, em razão do risco de desabamento das encostas, contabilizando 2.786 habitações em risco muito alto e 4.290 em risco alto, apresentando os piores níveis de risco do município (Petrópolis, 2012, pp. 129-30).

O PLHIS define uma demanda de terra de 362.625m² para combater o déficit de 2.994 moradias (Petrópolis, 2012, p. 153) dentro dos assentamentos precários do Primeiro Distrito. Acontece que as moradias em situação de risco situadas naquela área, segundo os dados acima apresentados, somam 7.076 residências, restando, portanto, um saldo de 4.082 moradias em risco sem respaldo no planejamento municipal.

A partir dos dados apresentados acima, percebe-se que a maioria dos imóveis em situação de risco não consta no planejamento de habitação do município. Da mesma forma, não consta no PLHIS o manejo de imóveis ociosos, ou ao menos a identificação destes, para compor a política habitacional. Com isso, retira a possibilidade de incluir um importante potencial fundiário da cidade para contemplar a promoção de moradia social. Cabe salientar a existência de imóveis ociosos em áreas centrais do Primeiro Distrito, contando com infraestrutura e serviços públicos sedimentados, como adiante será demonstrado.

Parece claro que um dos elementos fundamentais para a produção de Habitação de Interesse Social é a disponibilidade de terra urbana apta a re-

ceber os empreendimentos. O PLHIS de Petrópolis define “terras aptas” como os terrenos bem localizados na cidade que possuam boa acessibilidade e suficientes equipamentos públicos para servir à população moradora. Além disso, devem apresentar uma infraestrutura urbana compatível com o adensamento que será provocado pelos novos empreendimentos habitacionais.

Observa-se que o déficit de moradia é uma questão urbana complexa que deve ser enfrentado com a utilização de todos os recursos locais possíveis, mas, apesar disso, o PLHIS não inclui a identificação dos imóveis ociosos como mais um mecanismo apto a compor a política habitacional. Para aproveitar o potencial fundiário do seu tecido urbano, o caminho a ser percorrido pelo poder público é a implementação de um cadastro territorial que permita a identificação dos vários tipos de imóveis ociosos que compõem o território do município. Essa identificação facilitaria a articulação de formas personalizadas de produção do espaço urbano mais adaptadas às condições e características locais, contribuindo para romper com o padrão único de moradia oferecido pelo mercado e a autoconstrução desordenada das áreas urbanas.

Não é essa a experiência da política habitacional no Brasil. Nas palavras de Raquel Rolnik para o Jornal Folha de S. Paulo em publicação de 5 de outubro de 2015:

> Na arquitetura das edificações predominam os “puxadinhos” ou os “edifícios-carimbo”, reproduzidos *ad infinitum*, independentemente do lugar e do clima onde estão inseridos. São, de um lado, casas e comércios construídos pelos próprios moradores, de outro, no setor privado e nos programas governamentais de habitação, são projetos elaborados não sob a lógica da qualidade arquitetônica, mas da garantia da rentabilidade do negócio frente aos valores subsidiados pelos programas e os limites de renda dos compradores.

Petrópolis revela a realidade presente em grande parte dos municípios brasileiros, isto é, uma gestão municipal que desconhece o próprio tecido urbano ao planejar sua política habitacional e, com isso, parte de diagnósticos incompletos para executar um planejamento habitacional que frequentemente está desvinculado das condições locais da cidade. Essa dinâmica contraria o sentido da Portaria n.º 511/09 do Ministério das Cidades que determinou diretrizes

para a criação, instituição e atualização do CTM nos municípios brasileiros[4] como instrumento útil à gestão pública municipal.

Como já referido, a cidade de Petrópolis possui um relevo acidentado com diferentes situações topográficas e movimentos de terra que tornam a maior parte de seu território inadequado à construção de grandes conjuntos habitacionais. Estes demandam uma paisagem uniforme, de pouca diversidade, bem diferentes da realidade territorial petropolitana, que impõe a técnica de projetos desenvolvidos especificamente para o aproveitamento do seu relevo. Com isso, observa-se uma relação de virtual impossibilidade entre a reprodução da lógica de construção de grandes condomínios e a escassez de terra adequada a este padrão que o município oferece.

Frequentemente, o município sofre com desabamentos provocados pelas chuvas de verão, o que resulta em graves perdas sociais e muitos desabrigados.[5] No ano de 2011, uma catástrofe assolou parte do seu território e de outros 19 municípios da Região Serrana, o que resultou em 918 mortes, mas esti-

---

4. Art. 32 – A adoção de um Cadastro Territorial Multifinalitário completo e atualizado auxiliará os Municípios brasileiros a exercerem suas competências prescritas nos arts. 30 e 156 da Constituição Federal de 1988, cumprindo a função social do seu território, prevista no texto constitucional, artigos 5º, inciso XXIII, 3º, incisos I a IV, 30, inciso VIII, 170, inciso III, 182 e 183, atendendo ao princípio da igualdade, nos termos dos arts. 5º, caput e 150, inciso II da Constituição Federal de 1988.
Art. 34 – O Sistema de Informações Territoriais destina-se a fornecer as informações necessárias para a utilização dos instrumentos da política urbana previstos no art. 4º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.
Art. 37 – A existência de um Cadastro Territorial Multifinalitário atende às Diretrizes Gerais de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Diretriz n.º 125 e Resoluções da 2ª e da 3ª Conferência Nacional das Cidades, instrumentalizando a construção de um "Sistema Nacional de Política Urbana", por meio das quatro vertentes: planejamento territorial; habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade urbana, com controle e participação social.

5. "Desde a noite de domingo, já são 498 as ocorrências registradas pela Defesa Civil. Há dois anos, 876 famílias vivem do aluguel social na cidade. O total de mortos desde a noite de domingo, em Petrópolis, chegou a 27 na tarde desta terça-feira. Ainda há cerca de 10 desaparecidos que, de acordo com equipes da Defesa Civil, podem ser de pessoas que ficaram sob os escombros em uma das 21 áreas desmoronadas. Em meio a medidas emergenciais, busca de corpos e anúncios de liberação de verba, a população de Petrópolis assiste, mais uma vez, ao triste espetáculo da cidade que se desmancha: mais encostas rolaram, mais casas estão sendo interditadas e até o momento não houve entrega – ou construção – de uma casa sequer, entre os 112 apartamentos prometidos pelos governos federal e estadual. Desde a chuva de janeiro de 2011, 876 famílias recebem aluguel social – mas dentro de pouco tempo não haverá sequer o que alugar, dado o ritmo do trabalho de reconstrução. Já são 498 as ocorrências registradas pela Defesa Civil. O local mais atingido pelas chuvas, o bairro Quitandinha, recebeu em 36 horas um volume de chuva equivalente a 499 milímetros, quase o dobro do esperado para todo o mês de março, que era de 270 milímetros. Os números e estimativas não cabem mais na realidade da Região Serrana do Rio. Desde a madrugada de 12 de janeiro de 2011, Nova Friburgo já teve ruas alagadas diversas vezes; Teresópolis teve novas mortes, em 1º de maio de 2012; e, agora, Petrópolis revive a tragédia" (Ritto, 19 de março de 2013).

ma-se que esse número seja bem superior.[6] Por sua vez, o governo municipal, rendendo-se ao PMCMV como forma de política habitacional, justificou sua inércia em produzir moradia com a verba federal disponibilizada sob o argumento de que faltavam terrenos adequados para a construção de moradias no formato do programa. Afinal, os empresários negavam-se a empreender na cidade, diante do alto custo para preparar os terrenos (Haubrich, 2015). Isso revela como o poder municipal comporta-se de forma dependente diante do governo federal e suas fórmulas prontas das políticas públicas.

Um cadastro territorial bem elaborado detém em seus registros uma grande base de dados e, com isso, instrumentaliza o planejamento da política urbana e facilita o controle do território municipal, além de contribuir com a elaboração e gestão de políticas públicas. Essa dinâmica fortalece o protagonismo do poder municipal na mediação de projetos habitacionais com a iniciativa privada, uma vez que, por meio da gestão dos instrumentos disponíveis o município pode formar seu próprio "banco de terras", oferecendo aos incorporadores terrenos mais centrais para moradia social.

Da mesma forma, o fundo municipal para habitação de interesse social poderia ser alimentado pela gestão social do seu território por meio da aquisição de terrenos e a produção de moradia. Além disso, o fortalecimento da autonomia municipal nessa política possibilitaria o rompimento da lógica de concentração da produção habitacional em poucas empresas, prática mercantil que impõe a padronização de preços no mercado imobiliário visando ao aumento da rentabilidade do negócio. Nessas condições, a diminuição da mercantilização da política habitacional de interesse social contribuiria para maior diversificação da produção, assim como do barateamento de seus custos (Cardoso e Aragão, 2013).

Essa concentração de mercado pode ser exemplificada no caso do Rio de Janeiro, onde apenas dez empresas foram identificadas como responsáveis por

---

6. "Lista oficial diz que 918 morreram em Petrópolis, Teresópolis e Friburgo. Enchentes de 2011 fizeram cerca de 10 mil vítimas, segundo associações. A suposta subnotificação de mortes foi identificada através de relatos de pessoas que moravam nas áreas atingidas e que não conseguiram oficializar a perda de parentes.

Divergência de números.

Além do relato de parentes, as entidades levam em conta a divergência entre o número computado de mortos em determinadas localidades e a quantidade de "relógios de luz" que havia nestes locais, segundo a própria concessionária de energia elétrica, a Ampla. 'Acreditamos que aproximadamente 10 mil pessoas foram afetadas. Haver pouco mais de mil [mortos e desaparecidos], como é divulgado, é um número irreal pela proporção da tragédia.'" (Canejo, 10 de agosto de 2015).

65% da produção habitacional (Cardoso e Aragão, 2013), e ainda, no caso de Fortaleza, em que apenas duas construtoras detêm 70% desse mercado. Segundo Rufino (2013), as grandes empresas de construção nacionais e locais tendem a associar-se, criando sociedades de propósitos específicos para gerenciar os empreendimentos. Isso fortalece ainda mais a concentração do mercado e, assim, as soluções em grande escala a que já fizemos referência.

A adaptação de projetos habitacionais à realidade local com custos reduzidos é viável, como sugere o estudo de Frajndlich (2012). Este ocorreu no município de Caruaru (PE), onde o escritório Jirau Arquitetura elaborou um projeto específico para a construção de um bairro popular[7] utilizando conceitos construtivos da tradicional técnica local, além de uma boa leitura do terreno, de suas condicionantes de implantação e da criação de uma nova fachada. Esse conjunto de decisões resultou em um empreendimento personalizado que rompe com a lógica repetitiva da habitação social. O exemplo citado sugere a possibilidade de que o poder público exerça o controle efetivo do planejamento urbano, promovendo uma política habitacional coerente e estimulando projetos que se adaptem às condições e realidades locais. Um compromisso municipal dessa natureza com a gestão social de seu território daria maior efetividade à política local de habitação de interesse social.

4.3. Pesquisa de campo: mapeando imóveis ociosos em áreas centrais de Petrópolis

Petrópolis elaborou seu diagnóstico sobre a situação de moradia no primeiro distrito do município, mas não fez referência à atualização de cadastro territorial nem à inclusão de imóveis ociosos na estrutura da sua política habitacional. Observa-se que um cadastro bem elaborado identifica as várias categorias de ociosidade imobiliária do tecido urbano, isto é, indica, de acordo com a le-

7. Bairro habitacional desenhado pela Jirau Arquitetura em Caruaru, Pernambuco, cria nova referência de casas econômicas na cidade. O projeto optou por paredes altas e coberturas inclinadas, formando uma sucessão de cores. As casas foram implementadas de modo escalonado no terreno acidentado permitindo ao observador que sinta o movimento das paredes e o volume colorido das caixas d'água ao caminhar pela vila. As residências foram construídas em forma de "S" com dois dormitórios, sala e cozinha. O formato desalinhado traduz-se como uma estratégia para controlar a funcionalidade da planta e a linha estética original do projeto diante das possíveis alterações que os moradores geralmente fazem. A proposta do projeto comporta a abertura de um quarto extra que se abriria para o quintal, assim as alterações não descaracterizam a fachada nem interferem na alvenaria e cobertura do conjunto.

gislação local, os imóveis classificados como terrenos vagos, edificados, mas desocupados e subutilizados.

Nesse contexto, percebe-se que o poder público municipal ao elaborar o PLHIS mostra desconhecimento no potencial fundiário da própria cidade. Isso pode ser observado pela falta de mapeamento da área urbana, e também pela listagem de terrenos apresentados para compor a política habitacional do município, 22 ao todo,[8] distribuídos por todos os seus distritos. Nota-se que essa lista não inclui os imóveis ociosos identificados pela pesquisa de campo, o que leva à possibilidade de existir mais terra urbana compatível com a gestão social da valorização fundiária.

As palavras inscritas no PLHIS do município de Petrópolis (2012, p. 154) confirmam o desconhecimento do seu potencial fundiário ao afirmar que:

> a população, por sua vez, também afirmou conhecer terrenos vazios que poderão ser utilizados para a provisão de novas unidades habitacionais de interesse social. A Prefeitura deverá aprofundar as informações sobre os terrenos vazios aptos no intuito de reservá-los para futuros empreendimentos de HIS.

Diante disso, observa-se que o poder municipal atua em função de um plano incompleto, por desconhecer o próprio tecido urbano. Cabe ainda destacar que os terrenos selecionados pela listagem seguem o perfil adotado pela lógica do mercado de construção, isto é, grandes terras afastadas dos centros para sediar conjuntos habitacionais. Tal abordagem é reveladora de um comportamento que impede uma gestão social integrada às potencialidades locais ao preferir selecionar de forma aleatória terrenos que atendam ao planejamento do mercado.

Ao tratar dessa forma a política habitacional, o município não correlaciona a realidade do déficit habitacional com a sua competência sobre a gestão de

---

8. Estrada União e Indústria, 12.089, Pedro do Rio (15.000m²); Fazenda San Joaquim, gleba 05, Vale do Cuiabá (10.000m²); Estrada João de Oliveira Botelho, Itaipava-Santa Mônica (10.000m²); Estrada Caetitu, s/n, bairro Caetitu (15.000m²); Estrada Luiz Gomes da Silva, 893, Caetitu (15.000m²); Estrada Philuvio Cerqueira, Itaipava (10.00m²); Rua Henrique Paixão, morro do Calango, bairro Itamarati (2000m²); BR 040, Pedro do Rio (50.000m²); Estrada Philuvio Cerqueira, 2016, Itaipava (20.000m²), Estrada Ministro Salgado Filho, Vale do Cuiabá (20.000m²); Estrada Caetitu, Eduardo Silverio, (8.000m²); Rua João Xavier, 1015, bairro Duarte da Silveira (10.000m²); Rua Ângelo João Brandt, Quarteirão Italiano (48.000m²); Estrada do Caetitu/Vale dos Esquilos, bairro Retiro (40.000m²); Pista de Esqui, bairro Floresta (15.000m²); Estrada Independência, clínica Pedras Brancas (25.000m²); Rua Vassouras, quadra 83, bairro Quitandinha (6.000m²); Rua Quissamã, s/n, depósito da Seobras, bairro Quissamã (6.000m²); Rua Quissamã, floricultura, bairro Quissamã (8.000m²); Estrada Almeida Amado, bairro Caxambú (20.000m²); Alberto de Oliveira, bairro Mosela (8.000m²) (PLHIS do Município de Petrópolis, 2012, p. 154).

seu território para fins de moradia. Isso seria possível com a elaboração de um cadastro territorial atualizado de toda área urbana, o que permitiria selecionar terrenos para habitação de acordo com o déficit de cada região, a fim de alocar os moradores próximo à sua morada de origem. Essa correspondência de fatores facilitaria o alcance da inclusão socioespacial da cidade e o reconhecimento da população empobrecida.

Na busca de escolher terrenos que atendam ao perfil do mercado, o poder municipal desconsidera outros tantos que podem compor uma política habitacional diversa do padrão do mercado imobiliário, como será adiante demonstrado pela pesquisa de campo realizada em três bairros de Petrópolis.

Ao render-se à produção habitacional planejada pelo mercado, a administração municipal confirma o processo de "periferização" da moradia e o crescimento extensivo da cidade. Esse ciclo vicioso exemplifica-se pelos dois terrenos desapropriados pela Prefeitura para a construção de conjuntos habitacionais do PMCMV para a faixa de renda até R$ 1.600,00.

O primeiro terreno encontra-se localizado na Estrada do Caititu, uma área distante do 2º distrito, sem infraestrutura e equipamentos públicos básicos, mas que atende ao padrão das construtoras por possuir uma superfície de 15.000m² e contar com o apoio do poder público para levar a infraestrutura necessária aos futuros moradores.[9] Essa iniciativa reproduz com nitidez o antigo processo de "periferização" e crescimento horizontal das cidades do antigo Sistema BNH, o que sugere a urgência em romper com essa lógica.[10]

---

9. "O prefeito Rubens Bomtempo vistoriou nesta semana as obras de pavimentação e drenagem da Estrada Luiz Gomes da Silva. As intervenções vão permitir a ligação entre os bairros Carangola e Corrêas, abrindo uma rota alternativa entre as duas importantes regiões do município. Ambas receberão novos conjuntos habitacionais. O investimento é superior a R$ 1,696 milhão e faz parte do convênio com o governo do Estado, por meio do Programa Somando Forças. 'Queremos aproximar esses dois conjuntos e agregar valor aos bairros não só com as melhorias em infraestrutura, como também com a instalação de novos equipamentos públicos. A ideia é que a escola, o centro de educação infantil, o posto de saúde e o centro de referência em assistência social que serão construídos pela Prefeitura atendam de forma integrada as duas comunidades'", disse o prefeito (Petrópolis, 2014).

10. Sistema estruturado a partir da construção de conjuntos habitacionais nos pontos mais distantes da periferia, criando verdadeiros bairros dormitório, com o pretexto de que aqueles eram os únicos lugares que ofereciam, ao mesmo tempo, terra barata e adequada à produção em larga escala. Esta lógica leva ao forçado crescimento horizontal das cidades representado tanto pelos investimentos em infraestrutura básica para alcançar tais conglomerados, quanto pelo natural desenvolvimento das dinâmicas urbanas advindas da população transferida. Nas palavras de Bonduki (2000, p. 21), "caracterizam-se, em geral, pela monotonia de sua arquitetura; pela ausência de relação com o entorno; por sua localização periférica, estendendo horizontalmente as cidades; pela despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, resultando na depredação ambiental [...]".

Na mesma linha de atuação, encontra-se o segundo empreendimento, também do PMCMV. Este se localiza na Rua Vicenzo Rivetti, em área distante dos centros urbanos, mas relativamente próxima ao projeto citado acima, o que possibilita o aproveitamento da infraestrutura aos dois empreendimentos. Cabe ressaltar que a contrapartida da Prefeitura com relação a esse conjunto habitacional é a abertura de uma rua ligando o novo conjunto habitacional à localidade do Caititu, além da preparação do terreno com terraplanagem e fundação.[11]

Essas iniciativas evidenciam que a pouca iniciativa municipal para executar projetos habitacionais não está vinculada, necessariamente, à ausência de recursos financeiros: afinal, os custos em infraestrutura e preparação do terreno são altos. Portanto, parece possível à Prefeitura implementar políticas de habitação próprias, geradas a partir de uma gestão social da valorização fundiária. Essa autonomia em relação ao mercado imobiliário poderia romper com o paradigma do crescimento urbano extensivo e permitir o maior adensamento de áreas centrais.

A força que o mercado da construção exerce sobre o controle e a produção da habitação reflete-se na padronização urbanística, "periferização" da moradia, protagonismo na política habitacional e direcionamento do crescimento das cidades. O objetivo de todas essas ações é produzir com rentabilidade unidades habitacionais. Nessas condições, não causa estranheza verificar, com Lúcia Schimbo (2010), que os empreendedores preferem produzir moradias para as faixas superiores de renda, dado que geram maior rentabilidade, motivo pelo qual evitam aquela faixa onde se concentra o maior déficit habitacional, voltada para aqueles adquirentes com renda inferior aos R$ 1.600,00.

Essa realidade não é diferente no município de Petrópolis, já que, dos oito empreendimentos do PMCMV planejados para a cidade, seis contemplam a

---

11. "O prefeito Rubens Bomtempo vistoriou nesta sexta-feira as obras de construção das 778 unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida que serão erguidas no Vicenzo Rivetti, no bairro Carangola. No terreno, o serviço de terraplanagem já está sendo concluído e a expectativa é que a partir do mês de junho seja iniciada a fase de fundação. O investimento é de R$ 63 milhões. A obra está sendo executada pela Construtora Andrade Almeida e durante a visita, acompanhado pelos secretários de Habitação, Rodrigo Seabra e o de Obras, Aldir Cony, Bomtempo discutiu a contrapartida do município. Um dos pontos foi o terreno a ser utilizado para a abertura de uma rua ligando o novo conjunto habitacional à localidade do Caititu, onde também existe a previsão de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida. 'São medidas importantes, pois garantirão toda a infraestrutura necessária para a população. Fazer um pouco mais pelo povo é o que justifica o nosso terceiro mandato. Somos um governo popular e que tem como prioridade atender a quem está por último na fila', ressaltou. Além de Centro de Educação Infantil, uma nova escola com capacidade para atender quase mil alunos, um Posto de Saúde e um Centro de Referência em Assistência Social (Cras) também serão implantados no local" (Petrópolis, 17 de junho de 2014).

faixa de renda 02 do Programa.[12] Os dois projetos de habitação social que conferem moradia para a faixa 01 localizam-se na Estrada do Caititu e na Rua Vicenzo Rivetti, como já mencionado.

Essa preferência pelas faixas de maior renda também afeta a política habitacional petropolitana, pois corre-se o risco de perder um dos empreendimentos destinados à faixa 01 do programa. De acordo com uma publicação da imprensa local,[13] desde novembro de 2015 tramita, na Câmara dos Vereadores, um projeto de lei que determina a desafetação do terreno da Estrada do Caititu, para que este passe a sediar um conjunto habitacional destinado à faixa 02 de o PMCMV. O argumento utilizado pelo legislativo municipal está respaldado no fato de que a desapropriação tem mais de dois anos e as obras ainda não foram iniciadas (Barroso, 2015).

Essas dificuldades, ligadas à opção de produzir moradia por meio de um formato único, leva ao questionamento da manutenção dessa escolha. Afinal, apesar de o PMCMV guardar diferenças em relação ao Sistema BNH, suas semelhanças também se refletem diante do padrão de produção, localização na periferia urbana e o não alcance da população de baixa renda. Mudar tal orientação e definir uma gestão social da valorização fundiária possibilitaria construir uma política habitacional coerente às condições locais de cada cidade, o que poderia levar a execução de projetos alternativos de habitação social de menor monta. Dessa forma, além de desvincular a produção de moradia do formato de grandes condomínios, também seria facilitada a administração e a conservação das habitações pelos moradores.

O município de Petrópolis possui um déficit habitacional quantitativo de 11.828 moradias (Tabela 1 – Resumo do déficit habitacional), sendo que 5.213 destas localizam-se em assentamentos precários, entre as quais, 2.994 estão no

12. "O PMCMV vai garantir mais 840 apartamentos em Petrópolis, através de três empreendimentos: um no Bingen, outro no Morin e em Pedro do Rio. O Programa é voltado para famílias com renda bruta entre R$ 1,6 mil e R$ 3,275 mil. A prefeitura já recebeu os projetos e decretou os terrenos área de especial interesse social, abrindo caminho para que sejam realizados pelo programa. 'Estes projetos somam-se a outros três, já licenciados pelo município. Estamos avançando nesta questão', frisou o prefeito, fazendo referência aos empreendimentos Cenário de Monet, Bosque de Montreal e Palmeiras do Prado, que receberam incentivos fiscais da prefeitura e garantirão a construção de 814 novas unidades habitacionais na região de Correas". (Portal Acontece Petrópolis, 3 de novembro de 2015).

13. " Tramita na Câmara há pouco mais de 15 dias um projeto de lei na Câmara para desafetação de um terreno destinado ao Minha Casa, Minha Vida (MCMV) faixa 1. O objetivo é passar uma área no Caititu para a faixa 2 do programa de construção moradias populares. O motivo é que as obras não tiveram início mesmo após dois anos após a desapropriação do local." (Barroso30 de novembro de 2015).

primeiro distrito. Portanto, o PLHIS de Petrópolis dispõe que o déficit habitacional em assentamentos precários no primeiro distrito é de 2.994 moradias. Além disso, estabelece uma contrapartida de 362.625m² em terra urbana para resolver a demanda de domicílios nos assentamentos dessa área (Petrópolis, 2012, pp. 144-45 e 153).

A listagem apresentada pelo PLHIS indica 22 terrenos, distribuídos em todo o município, adaptáveis ao perfil do mercado com seus grandes conjuntos habitacionais. Entre esses terrenos, dez[14] estão localizados no Primeiro Distrito, medindo o total de 186.000m². Sendo assim, faltam 192.625m² de terra urbana para zerar o déficit habitacional de 2.994 moradias em assentamentos precários localizados no primeiro distrito. Cabe lembrar que o déficit real de moradias nos assentamentos precários do Primeiro Distrito é superior ao apresentado pelo PLHIS quando consideradas as residências em situação de risco naquela área.

Tabela 3 – Déficit habitacional e demanda de terras no Primeiro Distrito

Déficit assentamentos precários	2.994
Moradias em situação de risco	7.076
Demanda de terras p/ assentamentos prec.	362.625m²
Disponibilidade de terras p/ assent. prec.	186.000m²
Carência de terras p/ assentamentos prec.	192.625m²

Fonte: PLHIS. 2012.

Diante desse quadro, nota-se a imprescindibilidade de o poder municipal selecionar terra urbana apta a compor a sua política habitacional, o que leva ao dever de conhecer a totalidade do seu tecido urbano e incluir os imóveis ociosos como instrumentos de gestão urbana.

A partir desse contexto, a pesquisa de campo procurou identificar vazios urbanos classificados como terrenos vagos. A opção por essa categoria de imóvel ocioso explica-se pela dificuldade em identificar e comprovar, documental-

14. Rua João Xavier, 1015, bairro Duarte da Silveira (10.000m²); Rua Ângelo João Brandt, Quarteirão Italiano (48.000m²); Estrada do Caititu/Vale dos Esquilos, bairro Retiro (40.000m²); Pista de Esqui, bairro Floresta (15.000m²); Estrada Independência, clínica Pedras Brancas (25.000m²); Rua Vassouras, quadra 83, bairro Quitandinha (6.000m²); Rua Quissamã, s/n, depósito da Seobras, bairro Quissamã (6.000m²); Rua Quissamã, floricultura, bairro Quissamã (8.000m²); Estrada Almeida Amado, bairro Caxambú (20.000m²); Alberto de Oliveira, bairro Mosela (8.000m²) (PLHIS do município de Petrópolis, 2012, p. 154).

mente, os imóveis edificados, mas desocupados e aqueles subutilizados, o que exigiria a máquina do poder público como elemento de apoio. Além disso, a abrangência da pesquisa tornar-se-ia de tal forma complexa que ultrapassaria os limites possíveis a uma investigação acadêmica.

A pesquisa foi realizada nos bairros Quitandinha, Bingen e Duarte da Silveira por se situarem no Primeiro Distrito de Petrópolis onde há a maior concentração demográfica, circulação de riquezas e demandas de trabalho do município, e também por localizarem-se em áreas centrais da cidade dotadas com equipamentos públicos, infraestrutura e serviços básicos à população.

4.3.1. Metodologia da pesquisa de campo

O trabalho de campo se iniciou nas ruas dos bairros selecionados a partir da identificação visual de terrenos vagos. Constatando-se tal ociosidade, passava-se a anotação do número, lote ou quadra do imóvel se existisse e, ainda, de seus respectivos confrontantes para servir como material inicial à coleta de dados, e posteriormente como referência à localização dos imóveis nos arquivos municipais.

Após a seleção *in loco*, foi realizada uma busca nos arquivos dos órgãos públicos a fim de encontrar registros que confirmem a ociosidade antes identificada. Os documentos examinados fazem parte dos arquivos municipais da Secretaria de Fazenda, do Cadastro Imobiliário e da Assessoria de Cadastro e Edificação (ACADE), e consubstanciam-se em desenhos isolados dos locais pesquisados (croquis), mapa da Companhia Terrenos Quitandinha S.A., formulários de cadastro e plantas de situação.

Após muita pesquisa, foram localizados os imóveis vagos nos arquivos além de outros encontrados nos próprios registros municipais. A partir da identificação dos terrenos dentro dos arquivos foi possível levantar o espelho do IPTU de cada um deles, contendo a informação da metragem e de que são terrenos sem uso no solo urbano. Dessa forma, foi confrontada a realidade fática com os registros da prefeitura.

No decorrer da pesquisa, foi observada a precariedade do cadastro municipal que opera com arquivos físicos compostos por formulários e desenhos antigos e amarelados cuja atualização é igualmente precária. Muitas áreas da cidade não possuem mapas de identificação territorial com lotes e quadras definidas a fim de facilitar a administração e fiscalização do solo urbano. Na

realidade, apenas o bairro Quitandinha possui um mapeamento definido do seu solo com o respectivo plano geral de loteamento, elaborado em 1950, pela Companhia Terrenos Quitandinha S.A.

Entre os imóveis que compõem o tecido urbano do Primeiro Distrito, foram catalogados 63 terrenos vagos ao todo. Destes, 39 estão localizados no bairro Quitandinha e 24 nos bairros Duarte da Silveira e Bingen. Esses terrenos somam a metragem de 216.782,352m², representando 60% dos 362.625m² de terra urbana necessária para eliminar o déficit habitacional dos assentamentos precários do primeiro distrito, de acordo com o PLHIS do município.

Tabela 4 – Distribuição e metragem dos imóveis vagos nos bairros pesquisados

BAIRRO	Nº DE TERRENOS	METRAGEM
Quitandinha	39	43.676m²
Duarte da Silveira/Bingen	24	173.106,352m²
TOTAL	63	216.782,352m²

Fonte: pesquisa de campo e Prefeitura Municipal de Petrópolis.

Dos terrenos pesquisados, constata-se que 31 deles estão com o IPTU em atraso há mais de três anos. Além disso, foi detectado que dois imóveis inicialmente considerados como vagos são, na realidade, áreas industriais que possuem grandes terrenos subutilizados. Essa realidade foi constatada após a coleta de dados nos registros do cadastro imobiliário. Além dessas, foi identificada uma área utilizada para estacionar poucos carros, que também poderia ser classificada como subutilizada, localizada ao lado de um terreno vago, o que permitiria um planejamento em conjunto para os dois terrenos.

Cabe acrescentar que vários lotes identificados na pesquisa são confrontantes uns dos outros, o que significaria a existência de grandes terrenos disponíveis, o que muito contribuiria para o plano habitacional da gestão municipal.

Tabela 5 – Identificação e metragem de terrenos subutilizados

BAIRRO	Nº DE TERRENOS	METRAGEM	EDIFICAÇÃO
Quitandinha	01	566m²	179,00m²
Duarte da Silveira/ Bingen	02	21.873,726m² 16.490m²	2.506m² 809m²
TOTAL	03	38.363,726m²	3.315m²

Fonte: pesquisa de campo e Prefeitura Municipal de Petrópolis.

Observa-se, pelos dados apresentados, que o rastreamento de imóveis vagos representa a maior parte da terra urbana necessária para a eliminação do seu déficit habitacional em assentamentos precários em apenas três bairros do Primeiro Distrito do município. Isso leva à indagação de quantos imóveis vagos, não utilizados e subutilizados existem na área urbana de toda a cidade. Um cadastro territorial atualizado certamente poderia constituir-se em um instrumento que potencializaria a gestão social da valorização fundiária que visasse à moradia social como vetor principal.

Conclusões

Um estudo preliminar de campo, sem contar com mais recursos do que o empenho acadêmico, indicou a existência de terras urbanas dotadas de adequada infraestrutura urbana, mas que estão ociosas, em flagrante desrespeito à Constituição Federal que determina (no art. 5º, inciso XXIII, e art. 170, inciso III) que a propriedade deve cumprir sua função social.

O Programa Minha Casa, Minha Vida tem a importante virtude de mobilizar valores significativos e inéditos para subsidiar a moradia social. Apresenta, contudo, muitas deficiências, algumas das quais foram destacadas nesse texto. Entretanto, nunca é demais lembrar que se trata de um programa formulado e financiado pelo governo federal. Os governos estaduais e, principalmente, os municipais precisam atuar na política habitacional, que, como as demais políticas sociais, são de responsabilidade das três esferas de governo.

A política urbana, no entanto, está expressamente normatizada como de competência municipal. Considerando que a moradia é parte da política urbana, os municípios deveriam atuar no sentido de conciliar o programa federal às particularidades do seu território. Não deveriam recepcionar o PMCMV como se sua atuação se restringisse apenas a aderir ao programa.

O estudo ora apresentado sugere a necessidade de atuação mais propositiva dos governos municipais, caso sejam exploradas as possibilidades que um cadastro territorial atualizado lhes ofereceriam. Afinal, identificamos terrenos ociosos, correspondendo a um total de aproximadamente 60% de solo urbano necessário para enfrentar o déficit habitacional naquela localidade.

Referências

BARROSO, Romulo. “Vereadores discordam sobre Minha Casa Minha Vida”. *Jornal Diário de Petrópolis.* Petrópolis, 30 nov. 2015. Disponível em: http://diariodepetropolis.com.br/integra/vereadores-discordam-sobre-minha-casa-minha-vida-76728. Acesso em: 01 dez. 2015.

BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

______. “Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida”. *TD: Teoria e Debate*, v. 82, p. 8-14, São Paulo, maio 2009.

BRASIL. *Constituição brasileira, 1988.* Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.

______. Portaria Ministerial n.º 511, de 07 de dezembro de 2009. Determina diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. *Diário Oficial da União*, 08 dez. 2009.

CANEJO, Andressa. “Nº de vítimas em tragédia no RJ pode ser 10 vezes maior, dizem entidades”. *Portal G1***,** 10 ago. 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2015/08/entidades-apontam-subnotificacao- de-vitimas-da-tragedia-de-2011- na-serra.html. Acesso em:

CARDOSO, A. Lúcio e ARAGÃO, T. Amorim. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”. In ______ (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, pp. 17-65.

EQUIPE ACONTECE PETRÓPOLIS. “Bingen, Pedro do Rio e Morin receberão empreendimentos do Minha Casa Minha Vida”. *Portal Acontece Petrópolis*. Petrópolis, 03 nov. 2015. Disponível em: http://www.aconteceempetropolis.com.br/2015/11/03/bingen- pedro-do-rio-e-morin-receberao-empreendimentos-do-minha- casa-minha-vida/.

FRAJNDLICH, Rafael Urano. “Jirau Arquitetura desenha nova proposta de habitação social para o Programa Minha Casa Minha Vida em Caruaru, PE”. *AU – Arquitetura e Urbanismo*, ano 27, n. 224, 2012. Disponível em: http://au.pini.com.br/arquitetura- urbanismo/224/modernas-referencias-bairro-habitacional- desenhado-pela-jirau-arquitetura-em-273187 -1.aspx. Acesso em: 14 set. 2014.

HAUBRICH, Gabriela. “Falta oferta de moradias populares em Petrópolis. Verbas do ‘Minha Casa Minha Vida’ não atraem empreiteiras devido ao alto custo da construção na cidade”. *Jornal Diário de Petrópolis*, Petrópolis, 15 jun. 2015. Disponível em: http://diariodepetropolis.com.br/Integra/falta-oferta-de-moradias-populares-em-petropolis-66954.

PETRÓPOLIS. *PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Petrópolis: SEHAB, 2012.

______. Prefeitura Municipal. "Bomtempo vistoria andamento das obras do novo Conjunto Habitacional do Vicenzo Rivetti". Petrópolis, 18 mai. 2014. Disponível em: http://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/ imprensa/noticias/item/2247- bomtempo-vistoria--andamento-das-obras-do-novo-conjunto-habitacional- do-vicenzo-rivetti.html. Acesso em: 17 jun. 2014.

______. Prefeitura Municipal. "Prefeito vistoria obra de pavimentação da Estrada do Caititu". Petrópolis, 14 abr. 2014. Disponível em: http:// petropolisnews.com.br/?p=3626.

RITTO, Cecília. "Petrópolis se desmancha: com obras paradas, município tem 27 mortos e mais 366 famílias desabrigadas". *Veja. Com*, Rio de Janeiro, 19 mar. 2013. Disponível em: http://veja.abril.com.br/brasil/petropolis- se-desmancha-com-obras-paradas- municipio--tem-27-mortos-e-mais- 366-familias-desabrigadas/.

ROLNIK, Raquel. "Arquitetura: direito de todos". *Jornal Folha de S. Paulo*, São Paulo, 05 out. 2015. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/10/1690164-arquitetura-direito-de-todos.shtml. Acesso em: 22 nov. 2015.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro* (tese). USP. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/. Acesso em: 10 jun. 2014.

Horto florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária

Rafael da Mota Mendonça

1. Introdução

De acordo com dados do Ministério das Cidades com base no censo realizado em 2010, o déficit habitacional no município do Rio de Janeiro é de 220.774 domicílios, de 515.067 domicílios (9,8% da população) no respectivo estado, de 6,940 milhões de unidades (85% na área urbana) no Brasil e de 51 milhões de moradias na América Latina (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – 2000).[1]

Os dados apontados não representam efetivamente pessoas sem moradia, mas também as que não têm suas moradias inseridas na lógica do direito formal de propriedade. Os dados oficiais inserem na contagem do déficit habitacional as moradias irregulares, o que demonstra como os números são significativos. O presente trabalho parte da premissa de que ocupações irregulares em áreas urbanas, inseridas pelos dados oficiais nas estatísticas de déficit habitacional, são consequência da lógica do processo de urbanização adotado nas cidades brasileiras. A informalidade de algumas ocupações urbanas potencializa e facilita o deslocamento de seus moradores, criando na cidade uma divisão socioespacial excludente.[2]

No presente ensaio, a partir da formação territorial da comunidade do Horto Florestal, analisar-se-á de que forma o processo de urbanização ocorrido na cidade do Rio de Janeiro contribuiu para intensificar as ocupações irregulares nesse ambiente urbano. Para tanto, a primeira parte deste capítulo

---

1. Dados divulgados pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro e pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 19 de dezembro de 2013. Disponível em http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil. Acesso em: 10 dez. 2015.

2. HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.* São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 30.

apresentará a formação do espaço urbano carioca e a cronologia da ocupação no Horto Florestal. As seções dois e três serão destinadas à análise das interferências do Poder Judiciário e do TCU no processo de regularização fundiária do Horto. Em seguida, na quarta parte, será exposto o relatório da comissão, interministerial formada para definir a área de interesse da União no território do Horto e o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia realizado pela associação de moradores do mesmo.

1. Cronologia da ocupação do Horto Florestal

1.1. A formação de um espaço urbano no Rio de Janeiro

A Fazenda Nossa Senhora da Conceição da Lagoa Rodrigo de Freitas era localizada em torno da lagoa com o mesmo nome. Na propriedade funcionava um tradicional engenho de açúcar denominado Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, em que a implantação coincidiu com o mesmo período de fundação da cidade do Rio de Janeiro, por volta de 1575.[3]

A própria lagoa estava inserida na fazenda que compreendia as áreas hoje constituídas pelos bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Horto, Jardim Botânico, Lagoa e Fonte da Saudade. Tinha como limite o Forte de São Clemente (Humaitá) e o Morro dos Dois Irmãos (Leblon).[4] A extensão da fazenda permeava "toda a costa de mar presente entre o Leblon e Ipanema, bem como as vertentes da Serra da Carioca, desde sua nascente até suas barras na dita Lagoa".[5]

Inicialmente, era de propriedade real, assim como todo o território brasileiro. Posteriormente, foi transferida ao Major Domingos Pinto de Miranda, depois, alienada a Diogo de Amorim Soares, responsável pela construção do Engenho, intensificando a presença de escravos na área. Por volta do ano de 1603, a área foi alienada à família Fagundes Varella, que permaneceu no imóvel durante gerações, sendo o último proprietário Rodrigo de Freitas Mello e Castro, que adquiriu o bem em 1660. Ao longo dos séculos XVII e XVIII, essa região constituía uma área rural distante do núcleo urbano da cidade e de difícil acesso, o que perdurou até meados do século XIX.

3. Barata e Gaspar, 2008.

4. Certidão de Ônus Reais da Fazenda Nacional no período de 23 jul. 1865 a 30 dez. 1926.

5. Barata e Gaspar, 2015, p. 21.

Segundo Barata e Gaspar, o local só passou a ser denominado de Fazenda Lagoa Rodrigo de Freitas, deixando de ser chamada de Fazenda Nossa Senhora da Conceição da Lagoa Rodrigo de Freitas, após a sua desapropriação em 1808 (momento em que a passa a fazer parte dos bens nacionais) para construção de uma fábrica de pólvora. Nesse momento, a fazenda era formada por 54 chácaras. Em 1831, já havia aumentado para 86, em 1844, eram 148 e, em 1868, eram mais de 150 chácaras. Com o advento da República, como já exposto, todos os titulares de chácaras tiveram que adquirir seus lotes ou devolvê-los à União.[6]

Diante da necessidade de permanência de trabalhadores nas proximidades da fábrica de pólvora, em 1811, D. João VI desapropriou inúmeras moradias de chácaras existentes na área e construiu novas unidades habitacionais para abrigar os operários e suas famílias.

Dentro dos limites da fazenda, em 1811, por meio de alvará, foi criado um "jardim de aclimatação", com objetivo de cultivar espécies trazidas de outros continentes na tentativa de disseminá-las no Brasil. Inicialmente, o jardim era submetido à Fábrica de Pólvora, tendo como primeiro diretor o general italiano Carlos Antônio Napion. Diversas denominações foram utilizadas como referência ao "Jardim de Aclimatação": Horto Real (logo após a sua criação), Real Jardim Botânico (após a coroação de D. João VI como Rei do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves), Imperial Jardim Botânico (após a independência do Brasil), Jardim Botânico (em 1821, quando seu uso passou a ser público, pois, inicialmente, era de uso privativo da família real e membros da corte) e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico – IPJB (após 1998).[7] A formação territorial do IPJB ocorreu no decorrer dos anos, na progressão de sua importância para a sociedade com a intensificação de suas atividades.

Com o crescimento populacional da região, a fábrica de pólvora passou a apresentar grande perigo para os moradores. Assim, por determinação de D. Pedro I, a fábrica foi desativada em 1826. Em 1831, foi construída uma nova, localizada na Raiz da Serra da Estrela (próxima à Baía da Guanabara). As residências antes destinadas aos trabalhadores da fábrica o seriam agora aos trabalhadores do Real Jardim Botânico e posteriormente aos da indústria têxtil.[8]

---

6. Barata e Gaspar, op. cit., p. 21.
7. Barata e Gaspar, op. cit., pp. 21, 116 e 117.
8. Lamarão, 2008.

A partir da década de 1860, iniciou-se na região um processo de industrialização, essencialmente ligada à produção têxtil. Tal processo ampliou as obras de mobilidade urbana, permitindo que as famílias com maior poder aquisitivo estabelecessem suas residências no local, tornando-o um bairro aristocrático. O governo, em parceria com a indústria, incentivou a criação de casas populares para abrigar os trabalhadores de baixa renda dessa indústria nascente (vilas operárias). No decorrer dos anos, com a transferência da indústria para outras localidades do Rio, as casas permaneceram abrigando as famílias dos ex-operários.

Em 1864, foi inaugurada dentro da área da Fazenda Nacional uma Escola Normal de Agricultura e um Asilo Agrícola com o objetivo de capacitar uma mão de obra rural, já em um momento histórico em que as políticas estatais caminhavam junto com a substituição do trabalho escravo. O Asilo Agrícola foi ampliado no decorrer dos anos, funcionando, inicialmente, em um dos setores da antiga fábrica de pólvora. A nova sede do asilo foi inaugurada em 1884 no Solar da Imperatriz, desenvolvendo suas atividades até o fim do império. Em 1911, sua sede foi anexada ao Jardim Botânico pelo Decreto n.º 9215, de 15 de dezembro de 1911, que também demarcou a área do Horto (formada pela Escola Normal de Agricultura e Asilo Agrícola). No Horto, eram cultivadas espécies vegetais e viveiros de plantas para experimento de espécies brasileiras ou exóticas, com possibilidade de reprodução no Jardim Botânico.

Em 1893, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro dividiu a Fazenda Nacional em 148 lotes (chácaras) destinados à exploração agrícola. Durante os séculos XVIII, XIX e início do século XX, a Fazenda foi sendo desmembrada, quando teve início a formação da zona sul carioca, especificamente os bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Jardim Botânico, Horto, Lagoa e Fonte da Saudade. A urbanização das chácaras da Fazenda é o início da formação dos bairros da Zona Sul do Rio.

Em 1921, foi criado, com sede no Horto, o Serviço Florestal do Brasil.[9] Em 1938, o JB, atualmente vinculado ao MMA, foi tombado pelo IPHAN e pela UNESCO, como área de reserva da Biosfera. A área do Horto foi tombada apenas em 1973.

Acerca da relação entre o IPJB e o Horto, o Regimento do Serviço Florestal, aprovado pelo Decreto n.º 9.015, de 16 de março de 1942, determina que

9. O órgão foi extinto em 1962. Atualmente suas funções são exercidas pelo Serviço Florestal Brasileiro, criado pela Lei n.º 11.284/2006.

a área do horto fique sob a administração do JB. No Decreto e no Regimento, não há qualquer delimitação territorial das áreas do IPJB e do Horto, nem qualquer orientação sobre a junção de uma área à outra. Em 1965, por meio do Decreto 56.911/1965, a União cedeu 21.000m² da área para a Furnas. Em 1968, o Governo Federal autorizou, por meio de Decreto, a cessão de 14 hectares ao Banco Nacional de Habitação para construção de moradias populares (cerca de 800 famílias oriundas de favelas). A construção não foi realizada.

Em 1968, por meio do Decreto n.º 62.551, de 16 de abril de 1968, a União autorizou a cessão gratuita ao SERPRO do terreno situado nos fundos do imóvel onde funciona a subestação de energia elétrica, com área de 26.800m². No mesmo ano, foi construído pelo Governo Federal o Conjunto Habitacional Dona Castorina ("Balança") para abrigar 252 famílias, provenientes da favela do Pinto na Lagoa Rodrigo de Freitas.

Em 1971, com base na Lei Federal 2.175/1971, o Horto, com seus 83 hectares de área, passou a fazer parte do IPJB. Em 1985, iniciou-se o estudo para realização da demarcação dos limites do IPJB. Em 1981, ocorreu a perda de área anexada ao prédio da antiga Administração Central do IPJB, que já vinha sendo utilizada pelo EMBRAPA. No ano de 2001, com sede no Horto (Solar da Imperatriz), foi criada a Escola Nacional de Botânica Tropical com objetivo de realizar cursos de pós-graduação para capacitação de profissionais sobre a flora brasileira.

Sempre houve uma distinção entre a área ocupada pelo IPJB e a área do Horto Florestal. Originariamente, a região do JB era formada pelas terras do Arboreto (54 hectares) e imediações, enquanto a região do Horto, pelas terras da Escola Normal e Asilo Agrícola (83 hectares), formando um total de 137 hectares. Essa área está inserida no território da Fazenda Nacional. Para uma melhor compreensão da composição territorial do Horto, far-se-á a seguir uma breve exposição sobre a urbanização do Rio de Janeiro, especialmente no modelo de ocupação da Zona Sul carioca.

1.2. Rio de Janeiro: a cidade capitalista. A dicotomia Zona Sul x subúrbio

Apenas no século XIX que a cidade do Rio de Janeiro começou a migrar de um espaço essencialmente rural para um ambiente urbano, com a implantação de um modelo de produção capitalista. Essa nova dinâmica alterou de forma substancial a divisão socioespacial da cidade, formando ambientes segregados

ou com clara disputa social pelo espaço, em que a classe trabalhadora dividia o território com a elite econômica, como ocorre atualmente na área do Horto Florestal.

Além do ambiente rural no início do século XIX, a mão de obra no Rio de Janeiro, como em todo o país, era essencialmente formada por escravos. O número de trabalhadores livres era insignificante, e a elite local controlava os meios de produção. Do ponto de vista geográfico, as residências da elite ocupavam o mesmo espaço que as o restante da população. Tal fato decorreu da preocupação com a defesa e a ausência de transporte coletivo, impossibilitando a mobilidade mínima na área urbana.[10]

Nessa ambiência, as relações sociais eram pautadas apenas no embate entre a elite local e os escravos, uma vez que o trabalhador livre não tinha participação efetiva a ponto de influenciar na dinâmica dessa relação social. Apenas a partir de 1808, com a chegada da família real no Brasil, foi possível observar a presença de uma classe social nunca antes vista na região, alterando, de modo significativo, a estrutura social dos moradores da cidade. Com toda a realeza fixada na área, surgiu para a cidade do Rio de Janeiro, novas demandas na esfera econômica, social e política.

No campo econômico, o início do século XIX é marcado pela expansão do café, fazendo com que uma quantidade significativa de trabalhadores livres nacionais e estrangeiros procurasse a cidade para exercer alguma atividade. Assim, o capital internacional começou a chegar à cidade. A maioria desses investimentos foi utilizado em obras de infraestrutura (transporte, água, esgoto), por meio de concessões obtidas do Governo Imperial às empresas estrangeiras.

Nesse momento, tem início no Brasil, especialmente no Rio, a formatação do meio de produção capitalista, mesmo com as relações sociais na cidade ainda pautadas em uma estrutura colonial, com o escravo sendo a principal forma de mão de obra. O modelo colonial de produção conviveu simultaneamente, em clara contradição e conflito, com o modelo capitalista que era implantado.

Com a melhoria da infraestrutura e a intensificação das contradições sociais gerada pelos novos meios de produção, foi uma questão de tempo para que o ambiente urbano sofresse uma alteração em sua divisão socioespacial. A concentração de residências no mesmo local deixa de existir e a segregação espacial passa a ser a linha norte da formação do espaço carioca. O elemento deter-

---

10. Abreu, 2013, p. 35.

minante para formação dessa divisão foi a introdução no território carioca do bonde de burro e do trem a vapor, a partir de 1870, que foram os dois elementos essenciais para o crescimento físico da cidade. A mobilidade urbana que faltava à cidade potencializou a separação entre as classes econômicas, criando uma nova forma de aproveitamento e utilização do espaço urbano.

Por meio do bonde, a elite econômica carioca conseguiu se deslocar à Zona Sul, local anteriormente destinado à produção industrial. A região do Horto, essencialmente ocupada por funcionários da antiga fábrica de pólvora, da indústria têxtil ou do parque Jardim Botânico, sofreria o assédio de uma elite econômica que iniciava sua chegada ao bairro. No sentido contrário, enquanto a elite, servida pelos burros, inicia sua ocupação na Zona Sul, a classe trabalhadora inicia sua migração para os subúrbios, onde a infraestrutura era (é) precária e o deslocamento urbano extremamente deficitário.

Assim, o transporte coletivo – nesse momento histórico, o bonde de burro e os trens a vapor – teve um papel importante e definidor do espaço urbano carioca. Os bondes foram responsáveis pela expansão da Zona Sul, enquanto os trens, dos subúrbios. É a partir da década de 1870, quando esses meios de transporte passaram a operar de forma mais intensa, que o espaço urbano do Rio de Janeiro sofreu grande modificação. Nesse momento, o sistema escravagista perdeu força cada vez mais, contribuindo significativamente para a alteração da estrutura das relações sociourbanas.

A geografia carioca pode ser dividida em dois períodos: um anterior ao ano de 1870, em que o transporte urbano era precário, e um posterior, em que os trens e bondes já transitavam regularmente pela cidade. A estrutura espacial no ano de 1821 demonstrava a concentração populacional em poucas regiões da cidade. A Zona Sul ainda era eminentemente rural, formada por chácaras. As mais afastadas do centro urbano se limitavam à produção de gêneros alimentícios (essencialmente para fomentar a Corte). Já as que ficavam próximas das freguesias urbanas foram cada vez mais repartidas em propriedades menores, prestando-se ao lazer de final de semana da elite econômica da cidade. Posteriormente, os locais mais próximos deixaram de ter essa destinação e começaram a servir de residência fixa, justificando, inclusive, a criação de novas chácaras.

A partir dessa dinâmica, percebe-se que as obras de mobilidade no Rio de Janeiro permitiram que a classe de maior capacidade econômica migrasse dos grandes centros urbanos em direção a bairros da Zona Sul (para as chácaras

que antes eram utilizadas somente nos finais de semana ou para as novas propriedades que surgiram, provenientes do fracionamento de fazendas e chácaras da região). A mão de obra livre precisava ficar perto do centro urbano, onde a demanda por trabalho era mais intensa. A Zona Sul, inicialmente Botafogo, Glória e Catete, serviu, portanto, de residência para a elite carioca, que edificava na região verdadeiras mansões.

A migração da elite para a Zona Sul, intensificada em meados da década de 1850, coincidiu progressivamente com o aumento da qualidade dos transportes na cidade. Assim, o centro da cidade ficava destinado à residência das populações mais miseráveis, que precisavam permanecer perto dos centros urbanos ou pelo menos na periferia dos mesmos para "venda" diária de sua força de trabalho. Nesse momento, intensificou-se a formação dos cortiços e outras formas de habitações coletivas.

Essa dinâmica de expansão ganha força no período entre 1870 e 1902 com o desenvolvimento da malha urbana. A mobilidade teve um papel importantíssimo na reprodução do capital nacional e internacional, pois o primeiro, fruto da economia cafeeira, era investido na aquisição de propriedades nas áreas que transitavam os bondes, e o segundo controlava as decisões de quais áreas seriam servidas pela linha de bonde. Dessa forma, a estrutura e divisão socioespacial da cidade do Rio de Janeiro foi determinada pela reprodução do capital, viabilizada pelas concessões da Coroa em favor das empresas estrangeiras e da forma de aquisição da propriedade imóvel pela compra e venda, com uma estrutura de mão de obra ainda pautada no escravagismo, intensificando a criação da dicotomia centro-periferia.[11]

Em 1871, a primeira companhia operadora dos bondes na cidade do Rio de Janeiro (Companhia Americana Botanical Garden Railroad Company, posteriormente Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico) ampliou suas linhas até o Jardim Botânico, intensificando a ocupação da freguesia da Lagoa pelas classes de maior poder econômico. Toda a ocupação da zona sul seguiu essa lógica casada, em que as empresas de bonde construíram seus trilhos nos locais que pretendiam empreender, beneficiando os proprietários de imóveis na região, que com a chegada do transporte poderiam comercializar suas propriedades para os novos habitantes. Enquanto isso, as áreas centrais eram cada vez mais adensadas com ocupações realizadas pela classe trabalhadora, causando o crescimento dos cortiços.

---

11. Abreu, op. cit., pp. 37-44.

Enquanto os bondes eram responsáveis em atender áreas que já tinham iniciado um processo de urbanização, os trens foram responsáveis em chegar às freguesias mais distantes, ainda exclusivamente rurais, formando os atuais subúrbios cariocas.[12] Com o desenvolvimento dos meios de transporte, um processo de urbanização, mesmo que precário, em andamento e o início da substituição de mão de obra escrava, na segunda metade do século XIX tem início o processo de industrialização carioca, que ainda tinha fortes dependências com o setor rural, especialmente agrícola. Até início do século XX, esse processo estava concentrado no centro da cidade. Tal descrição, especialmente no que diz respeito à indústria têxtil, confirma a concentração das companhias dessa natureza na Zona Sul carioca, como ocorreu nas regiões do Horto e Jardim Botânico, intensificando a ocupação pelo operariado.

No final do século XIX, ocorreu o esgotamento do sistema escravagista, gerando uma crise na produção cafeeira, intensificando a migração do meio rural para o urbano. Esse crescimento populacional agravou de forma substantiva o problema habitacional da cidade, adensando ainda mais as moradias nos cortiços. Diante do caos habitacional, o Estado iniciou um processo de intervenção com o Decreto promulgado em 9 de dezembro de 1882, que isentava de impostos aduaneiros e concedia outros benefícios às indústrias que construíssem casas populares seguindo padrões de higiene para seus operários. No esteio dessa legislação, a Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, localizada no JB, intensificou a produção de moradias para seus operários.[13]

O Decreto de 8 de fevereiro de 1888 isentou de impostos sobre importação de materiais de construção e concessão de terrenos e de edifícios as companhias que construíssem casas populares. Na tentativa de sanar o problema das moradias insalubres, em 1889, foi criada a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro, de Arthur Sauer. Na década de 1890, criou cinco Vilas Operárias, sendo uma delas no bairro do Jardim Botânico (Vila Arthur Sauer). As vilas reduziram, mas não acabaram com o problema habitacional. Os cortiços mantinham um grande número de pessoas morando em condições precárias, já que precisavam estar perto do centro na busca por trabalho.

No início do século XX, o Estado realizou uma das maiores intervenções urbanísticas da história, organizando o espaço urbano carioca a partir da ló-

12. Abreu, op. cit., p. 50.

13. Abreu, op. cit., p. 57.

gica de expansão da economia brasileira, em que a atividade exportadora predominava. Essa intervenção consagrou o modelo pretendido pelos empreendedores da época, segregando o espaço urbano, retirando os pobres das áreas valorizadas da cidade, especialmente com o fim dos cortiços, obrigando uma migração para os subúrbios, contribuindo para sua ocupação efetiva ou intensificando a ocupação dos morros do centro (formação das favelas). Com a reforma Passos, o Rio de Janeiro estava pronto para realizar a reprodução do modo de produção capitalista.[14]

Mesmo com a intervenção do Estado nessa reforma, as bases da urbanização carioca já tinham sido fixadas. As áreas pautadas pelo transporte de trem (subúrbios) seriam destinadas às classes econômicas mais baixas que já se deslocavam para essa localidade em razão do menor custo das moradias, especialmente depois da intervenção do Estado nos cortiços. As áreas pautadas pelo transporte de bonde (Zona Sul) seriam destinadas aos moradores com maior potencial aquisitivo.

Fugindo absolutamente dessa dicotomia e do modelo padrão de urbanização exposto, os bairros do entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas apresentavam grande contradição, em razão da presença significativa de residências de operários, pessoas de classe econômica inferior. Permitir que os trens invadissem essa região acabaria com todo o modelo que foi ideológica, política e economicamente pensado.[15]

Alguns projetos de ferrovias para a Zona Sul foram desenvolvidos, mas nenhum deles implementado. As fábricas instaladas na Zona Sul mantiveram suas atividades até as décadas de 1930/1940, momento em que foram transferidas para a periferia. Suas propriedades foram transformadas em grandes loteamentos residenciais para a classe abastada. Ocupações precárias realizadas pelos operários dessas fábricas foram mantidas e ainda causam embates e assédios por parte do capital imobiliário.

A ocupação da região da Lagoa Rodrigo de Freitas sempre refletiu essa contradição. A administração do Prefeito Carlos Sampaio, na década de 1920, integrou as margens da Lagoa à área central da cidade. Tal processo foi diferente dos outros bairros da região, pois era composta pelos operários da antiga indústria têxtil ou por pessoas que procuravam uma residência gratuita em ter-

14. Abreu, op. cit., pp. 59, 60, 65 e 66.

15. Abreu, op. cit., p. 57.

renos que ainda estavam abandonados. A administração municipal realizou obras de saneamento na área para estimular a ocupação por pessoas de classe econômica mais alta, elitizando cada vez mais o local. A elite que se formou na região foi responsável em realizar a pressão política necessária, por meio de leis de zoneamento, para o deslocamento das indústrias para os subúrbios da cidade. Os trabalhadores dessa indústria e suas famílias permaneceram na região, intensificando o conflito social.[16]

É na Rua Pacheco Leão que atualmente grande parte da comunidade do Horto está localizada. As bases do conflito social certamente têm relação com as contradições que se estabeleceram na área no momento em que a elite entrou em contato, na Zona Sul carioca, com os moradores da classe econômica inferior que ocupavam a região.

O Horto se confunde com a própria urbanização do Rio, definida a partir de uma estratificação espacial pautada na dicotomia Zona Sul x subúrbio. Os conflitos nessa região ainda decorrem da concentração de moradores de baixa renda que ocupam de forma precária suas moradias, em um bairro "construído" para residência de pessoas de classe econômica alta. Esse fato torna ainda mais frágil a possibilidade de permanência desses ocupantes na região, diante da atuação do Estado e do capital imobiliário, que precisa reproduzir naquele espaço sua lógica de apropriação econômica.

1.3. A questão fundiária do Horto Florestal

Até o ano de 1820, a aquisição de terras no Brasil era realizada por meio do regime das sesmarias, sendo, inicialmente, a Coroa Portuguesa proprietária de todo o território brasileiro. Os principais sesmeiros das terras localizadas no Rio de Janeiro à época eram as ordens religiosas (jesuítas), o Senado da Câmara e o próprio Governo Português, sendo os jesuítas donos das parcelas mais significativas.

As Câmaras realizavam a arrecadação dos tributos relacionados ao uso da terra, mediante o pagamento do foro, e posterior repasse à Coroa. A natureza jurídica dos contratos era pautada pela enfiteuse e pelo arrendamento, sendo que a primeira recaía sobre as terras não cultivadas e esse último em contratos temporários de uso das terras.

16. Abreu, op. cit., pp. 100-1.

A transferência da Corte para o Rio em 1808 foi acompanhada de um crescimento da população local, fazendo com que a Coroa alterasse a sistemática de concessão de uso das terras e a cobrança dos tributos. Assim, foi criada a Resolução de 1 de outubro de 1814, fixando o foro de 5% do valor do terreno para novas concessões. Seguindo essa sistemática, a Lei n.º 601 de 1850 (Lei de Terras), altera a lógica de aquisição da propriedade privada no Brasil. Após a sua promulgação tem início um loteamento de grandes parcelas de terra, no subúrbio carioca e no centro. A Lei de 24 de novembro de 1892 concedeu a remissão dos foros e a Instrução de 26 de julho de 1893 regulou o preço desta , permitindo a transformação dos arrendatários em foreiros. A área da Fazenda Nacional seguiu exatamente essa sistemática.[17]

A Coroa, na desapropriação para instalação da fábrica de pólvora, incorporando a área aos próprios nacionais, indenizou apenas o titular de domínio útil, deixando de fazê-lo em relação ao de domínio direto, o município, o que foi feito em 1869, por meio da emissão de cinquenta apólices da dívida pública. Os titulares das chácaras pagavam um arrendamento ao Estado, que, por sua vez, era devedor do município.

Esse processo de aquisição da área terminou em 1869 com a emissão de cinquenta apólices da dívida pública. Em 1808, a área desapropriada contava com 54 chácaras (propriedades rurais que serviam para o lazer de moradores abastados que tinham sua residência fixa no centro da cidade). Com a chegada da Coroa e o crescimento da população na cidade, essas chácaras começaram a perder o caráter rural e passaram a abrigar de forma definitiva, e não mais para lazer, uma população (portugueses, viajantes, comerciantes, diplomatas) que começou a se estabelecer com finalidade de moradia na região da Zona Sul. O crescimento da população nessa área pode ser comprovado por alguns números, já expostos anteriormente: em 1808, eram 54 chácaras; em 1844, eram 148; e, em 186,8 mais de 153 chácaras.

A partir da segunda metade do século XIX, ocorreu um fracionamento dessas chácaras em propriedades menores, que poderiam ser adquiridas pela compra e venda, intensificando a ocupação na região. Esse fato, como já exposto, é consequência, sobretudo das obras de mobilidade urbana que foram feitas na região (chegada do bonde) e de fornecimento de água (edificação do reservatório de água do macaco).

---

17. Barata e Gaspar, op. cit., pp. 29-30.

É com o advento da República – em que todos os arrendatários tiveram que adquirir seus lotes e chácaras, quitando suas dívidas com o Estado ou devolvê-los à União – que ocorreu a transformação efetiva da área, que deixa de ser predominantemente rural para exercer um caráter urbano, tendo a indústria têxtil como um dos seus pilares, como, por exemplo, a Fábrica São Félix (1881), Carioca (1884) e Corcovado (1889) [18]. É a partir desse momento que os empresários adquirem terrenos na região para investimento imobiliário. Essa localidade abrigava uma aristocracia que buscava a tranquilidade da região, mas também, cada vez mais, uma população operária, proveniente das fábricas.

A ocupação na área se intensificou ainda mais com o DL de 8 de fevereiro de 1888, que concede isenção de impostos sobre importação de materiais de construção e de concessão de terrenos e de edifícios às empresas que se propusessem a edificar casas populares. Nesse momento, surgem as Vilas Operárias, sendo a Arthur Sauer uma das primeiras, destinada à moradia dos operários da fábrica Carioca de Tecelagem do Horto e da fábrica Corcovado do JB.

No início da década de 1930, o Estado brasileiro intensifica o processo de industrialização e começa a definir uma área para formação de um polo industrial para a cidade do Rio de Janeiro. Tal fato fez com que as fábricas da Zona Sul encerrassem suas atividades, fazendo com que os bairros ali localizados tivessem predominantemente uma destinação residencial. As referidas fábricas lotearam seus terrenos, já bem valorizados à época, e a região começou a sofrer com a especulação imobiliária, uma vez que as construtoras iniciaram o processo de urbanização das áreas. A comunidade do Horto tem sua formação relacionada com esses fatos históricos. Os moradores são em grande proporção descendentes dos antigos funcionários do Real Horto, atual IPJB, e das fábricas de tecidos que funcionaram na região.

Embora, em 1808, a Fazenda da Lagoa Rodrigo de Freitas tenha sido desapropriada pela Coroa e, consequentemente, após a formação da República brasileira incorporada à União, ainda não há qualquer demarcação da área, nem mesmo registro em nome do ente federal ou de qualquer outro ente público ou particular. Toda a área ocupada pelo IPJB e pela comunidade do Horto Florestal não tem registro imobiliário.

A ausência de registro pode ser comprovada a partir da análise do ofício n.º 4248/2009/SPU/RJ/CODIM/AD encaminhado pela SPU/RJ ao titular do 2º

18. Barata e Gaspar, op. cit., pp. 44-5.

RGI do Rio de Janeiro. No referido ofício a superintendente do órgão de patrimônio solicitou o registro de propriedade da área remanescente da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas como bem imóvel de posse da União, área atualmente ocupada pelo Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, nos termos da Lei 5972/73.

1.4. A historicidade da ocupação e a década de 1980: as ações de reintegração de posse e a visão patrimonialista do bem público

O Horto é composto por 621 famílias descendentes de antigos e atuais trabalhadores do IPJB e da indústria têxtil, em que diversas casas de antigos operários foram cedidas, já no século XX, a funcionários do JB. Além disso, a construção de casas para funcionários sempre foi prática comum e autorizada pelas diversas administrações do parque, uma vez que antes das obras de mobilidade urbana da cidade, a área era de difícil acesso e distante do centro da cidade, o que justificava a construção das moradias, em razão do grande número de terrenos não edificados na região.

Assim, descendentes de famílias de funcionários das antigas fábricas e do Jardim Botânico construíram uma comunidade nos arredores do parque (a extensão territorial se confunde com a antiga Escola Normal e com o Asilo Agrícola), com autorização (ora formal e ora informal) das diversas administrações do IPJB. Atualmente, a área é ocupada em sua maioria por famílias de baixa renda, havendo dentre elas um grande número de pessoas idosas.[19]

A comunidade está localizada na Zona Sul do Rio, em bairro cujo valor do solo é o quinto maior do país.[20] Além das moradias de funcionários e ex-funcionários do IPJB, a área é ocupada por condomínios de luxo e instituições como o SERPRO, FURNAS, CEDAE, IMPA, entre outras. A comunidade pode ser dividida em alguns grupos de ocupações (setores): Setor 01 (Dona Castorina); Setor 02 (Pacheco Leão I); Setor 03 (Solar da Imperatriz); Setor 04 (Pacheco Leão II, III e IV); Setor 05 (Pacheco Leão V); Setor 06 (Grotão I); Setor 07 (Morro das Margaridas); Setor 08 (Caxinguelê); Setor 09 (Grotão II); Setor 10 (Vila 64); Setor 11 (Vila da Major).[21]

---

19. Disponível em: http://www.museudohorto.org.br/. Acesso em: 5 de jan. 2016.

20. Segundo o índice "FipeZap". Disponível em: http://oglobo.globo.com/infograficos/bairros-mais-caros/. Acesso em: 5 jan. 2017.

21. Divisão espacial realizada pelo Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, em projeto de regularização fundiária e urbanística para a região, como uma forma de melhor compreender a ocupa-

Na década de 1980, a União distribuiu 215 ações de reintegração de posse em face de moradores do Horto. Grande parte das ações transitou em julgado no final da década de 1990, com os pedidos julgados procedentes. A maioria das decisões não foi executada, em razão da alteração no contexto jurídico, sobretudo com a promulgação da CRFB/88, Lei n.º 10257/2001, CC/2002, Lei n.º 11481/2007 e Lei n.º 11977/2009.

Diante do novo contexto e com objetivo de instaurar um processo de diálogo com a comunidade, a União realizou pedido de suspensão das 215 ações e, por intermédio da SPU/RJ, celebrou convênio com a UFRJ para elaboração de um plano de regularização fundiária e urbanística para o Horto.

1.5. Novo contexto jurídico-político: o Plano de Regularização Fundiária

Com o propósito de inserir áreas da União ocupadas por famílias de baixa renda em um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial e no fomento do desenvolvimento sustentável, a SPU/RJ desenvolveu, no ano de 2006, processos de regularização fundiária em áreas da União.

Seguindo essa linha de atuação, em janeiro de 2006, a SPU/RJ apresentou um Termo de Referência com especificações para a realização de regularização cadastral, fundiária e urbanística de três assentamentos situados em áreas da União no estado do Rio de Janeiro: Jardim Botânico/Horto e Guaratiba e Aldeia do Imbuí. A SPU/RJ com o objetivo de concretizar tais orientações, com desenvolvimento de projeto efetivo de regularização das áreas, celebrou convênio com a UFRJ, por meio de sua Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU.

A UFRJ desenvolveu estudos que permitiram elaborar o Plano de Regularização Urbanística, possibilitando a inclusão socioterritorial, com ordenamento espacial, delimitação de território, proteção das áreas necessárias às funções institucionais do IPJB e propostas de normas urbanísticas que permitam preservar o ordenamento adotado pelo plano e controlar o adensamento do espaço cedido à comunidade.

As etapas observadas pelo projeto na área do Horto Florestal, respeitando a sequência temporal em que foram aplicadas são: (i) Assembleia Preliminar: a

---

ção territorial da comunidade.

equipe da UFRJ e representantes da SPU/RJ apresentaram o projeto aos moradores, com menção às leis e às condições socioeconômicas que permitem a habilitação no mesmo; e (ii) Cadastro Socioeconômico: os dados do titular da ocupação seriam preenchidos pelos cadastradores e as cópias das documentações necessárias para elaboração do título recolhidas . Além das qualificações, registra-se o tempo de moradia e renda familiar, informações necessárias para serem habilitados no projeto.

Além dos cadastradores, a presença de técnicos (arquitetos e urbanistas) permitiu identificar as condições de habitabilidade das moradias, gerando demandas para melhorias habitacionais, objetivando suprir de salubridade os domicílios já construídos. Destaca-se a forma em que foi realizado o levantamento topográfico: (i) Cadastro Físico: a realização de levantamento topográfico planimétrico permitiu a delimitação física de cada lote, medidas e confrontantes, dados indispensáveis para elaboração do título e para configuração do plano urbanístico; (ii) Cadastro Planialtimétrico: oferece informações necessárias à elaboração do Plano de Intervenção Urbanística, identificando curvas de níveis e outras informações necessárias à elaboração dos futuros projetos de infraestrutura, arruamento, caracterização das áreas de preservação ambiental e áreas de risco, indicando a necessidade ou não de remoção de moradias; e (iii) Estudos Urbanísticos: avaliação de infraestrutura e equipamentos comunitários existentes, com identificação das áreas já atendidas e da necessidade de implantar novas redes e a demanda de serviços públicos; identificação de áreas de relevância para o patrimônio histórico e aspectos de morfologia urbana, permitindo alimentar o diagnóstico fundiário-urbano para subsidiar o Plano de Intervenção Urbanística.

Todas as etapas foram concluídas em sua integralidade, permitindo desenvolver a delimitação física do perímetro necessário da área que deveria ser destinada à consolidação do assentamento das famílias, com previsão de área para reassentamento, infraestrutura (redes de água e esgoto), assim como adequação do sistema viário existente. Uma vez aprovado o perímetro da área destinada ao assentamento, foi apresentado o Plano de Regularização Urbanística. Posteriormente, o referido plano seria discutido com a Secretaria Municipal de Urbanismo e de Habitação a fim de viabilizar o projeto de loteamento e arruamento para a inclusão desse território como bairro formal da cidade do Rio de Janeiro.

O plano de regularização urbanística também tinha o objetivo de apresentar subsídios para elaboração de uma Zona de Especial Interesse Social –

ZEIS. Cabe registrar que a proposta contém normas relativas à preservação da organização espacial estabelecida no Plano de Regularização Urbanística, firmando diretrizes referentes ao uso e ocupação do solo, proibindo remembramento e desmembramento com o claro propósito de evitar o adensamento da área.

A cessão da área aos moradores seria realizada por meio da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, incorporando os requisitos da Concessão para Fins de Moradia – CUEM. A proposta sustentou a inclusão de cláusulas resolutórias, visando impedir o adensamento, bem como o uso inadequado do solo. A não observância dessas cláusulas ocasionaria o cancelamento do título.

Assim, em julho de 2011, a UFRJ apresentou o Projeto de Regularização Cadastral, Fundiária e Urbanística para o Horto. Este sugeria a definição das poligonais do Horto e do IPJB. Embora a divisão territorial deles não tenha sido formalmente realizada, historicamente compreende a área do arboreto (IPJB) e as antigas áreas da Escola Normal e Asilo Agrícola (Horto).

A Nota Técnica n.º 340/2012/CGHRF/DEDES/SPU/MP, elaborada pela SPU, por meio de sua Coordenação Geral de Habitação e Regularização Fundiária, expôs a justificativa da regularização desta região, bem como a delimitação da área do objeto deste projeto. As informações referentes ao espaço ocupado decorreram de levantamento realizado pelo Instituto de Terras e Cartografia do Rio de Janeiro – ITERJ.

Para a versão final da proposta, a equipe do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, coordenadas pelos arquitetos Ubiratan da S. R. Souza e Ronaldo de Moraes Brilhante, utilizou como pressuposto critérios histórico-culturais e socioambientais. Mesmo em cumprimento à legislação e fruto de um consenso, o plano de regularização fundiária e urbanística não foi implementado, em razão de intervenções realizadas pelo Judiciário e TCU.

O Judiciário criou barreiras à execução do projeto, pois em algumas ações de reintegração, mesmo com os pedidos de suspensão realizados pela AGU, determinou de ofício a execução das sentenças. Assim, famílias, rés nas ações de reintegração de posse, que foram incluídas no projeto de regularização fundiária, estavam em vias de serem retiradas de suas casas, mesmo contra a vontade da autora da ação, União Federal.

O Poder Legislativo, por meio de sua corte de contas, anulou o projeto de regularização fundiária desenvolvido, a partir de denúncia realizada pela Asso-

ciação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB. Desta forma, o TCU impediu a execução do projeto, sob a alegação de ausência de procedimento administrativo específico e mau uso do bem público.

De acordo com as informações apresentadas sobre a atuação do Judiciário e do TCU, que serão destrinchadas nos capítulos seguintes, é possível afirmar que os referidos poderes atuaram como uma barreira à execução de política pública urbana desenvolvida no âmbito da discricionariedade administrativa.

2. O Poder Judiciário

A União Federal afirma ser a possuidora da área ocupada pela comunidade do Horto. Assim, ajuizou, durante as décadas de 1980 e 1990, 215 ações de reintegração de posse em face de moradores, com o argumento de que eles estariam utilizando de forma privada um bem de natureza pública. Os diversos pedidos de reintegração de posse foram, em sua maioria, julgados procedentes na década de 1990, com decisões já transitadas em julgado. Mesmo assim, em razão da alteração no contexto jurídico, a União inicialmente adotou medidas para suspender a execução das reintegrações, com o objetivo de implantação de projeto de regularização fundiária, citado anteriormente.

No ano de 2004, o Governo Federal editou a Portaria 360-A de 27 de dezembro de 2004, prevendo a criação de uma comissão interministerial para apresentar soluções relativas à problemática do Jardim Botânico. A comissão encerrou o trabalho com apresentação de um relatório final das atividades, sugerindo a remoção apenas em hipóteses excepcionais de moradores presentes em áreas de risco.

As conclusões da comissão não foram implementadas de forma imediata. Por essa razão, os processos de reintegração de posse tomaram o seu curso, com a expedição de novos mandados. Diante da retomada das ações, o MPOG, pela Portaria n.º 120, de 18 de novembro de 2008, prorrogado pela Portaria n.º 146, de 30 de junho de 2009, constituiu grupo de trabalho para estabelecer soluções definitivas para a regularização da área. O objetivo foi identificar as áreas de interesse do IPJB destinadas à visitação e à sua administração, bem como estabelecer os espaços nos quais deve ser implementado o projeto de regularização fundiária.

Apesar de todos os esforços no sentido de composição do referido conflito, durante o desenvolvimento de projeto de regularização fundiária (realizado em

parceria com a UFRJ), mesmo com reiterados pedidos de suspensão das ações de reintegração de posse, alguns juízos de primeira instância da Justiça Federal do Rio de Janeiro indeferiram as manifestações da AGU e dos moradores, determinando a expedição de novos mandados de reintegração de posse.

A postura do Judiciário no tratamento dado à questão exemplifica-se em decisões proferidas contra moradores beneficiários do projeto de regularização que tiveram as decisões para execução da reintegração de posse mantidas.[22] Com objetivo de evitar a execução de um dos mandados, nos autos do processo n.º 000932754-1, a União realizou a cessão do imóvel em favor de uma moradora, sob o regime de CDRU, de forma gratuita e na forma do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 271/1967, do art. 18, § 1º da Lei n.º 9636/1998 e do art. 4º, V, "g" da Lei n.º 10257/2001.[23] As justificativas para a celebração da CDRU foram elencadas na nota técnica n.º 2640-5.4.7/2011/AMF/CONJUR/MP no processo n.º 04905.003358/2011-12, da Consultoria Jurídica do MPOG.[24]

Nota-se a extrema preocupação da União, na outorga realizada, em manter a única e exclusiva destinação social de moradia no objeto do contrato, bem como em evitar qualquer disposição do imóvel em favor de terceiros, estranhos à relação jurídica firmada, consagrando, assim, os termos da legislação vigente. O juízo da 27ª Vara Federal manteve a decisão em favor da União. A moradora juntou a CDRU celebrada nos autos do processo, requerendo a reconsideração da decisão. O juízo de primeiro grau manteve sua decisão e não se manifestou acerca da CDRU.[25] O TRF da 2ª Região, com julgamento na 5ª Turma Especializada, após interposição de agravo de instrumento com o objetivo de reformar a decisão, negou provimento ao recurso, mantendo na integralidade a decisão de primeiro grau.[26] Após o resultado final dos recursos em segundo grau, as partes realizaram novo pedido de reconsideração no juízo *a quo.* O juízo de primeiro grau, divergindo das decisões anteriores, determinou o arquivamento do feito, sob o argumento de que a autora da ação não tinha

---

22. JFRJ – 27ª Vara Federal do RJ, processo n.º 000932754-1 e 32ª Vara Federal do RJ, processo n.º 0928014-05.1900.4.02.5101.

23. Processo administrativo n.º 04967.015519/2010-13.

24. A cláusula terceira do referido contrato administrativo ressalta a finalidade específica da CDRU em reconhecer o direito à moradia. Além disso, a cláusula oitava impõe ao cessionário diversas obrigações.

25. JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, processo n.º 0932754-06.1900.4.02.5101, Juiz José Carlos Zebulum, em 11 de janeiro de 2011, DOU 12.01.2011.

26. TRF2 – 5ª Turma Especializada, agravo nº 2011.02.01.001537-6, Relatora Nizete Antônia Lobato, em 24 de fevereiro de 2011, DOU 25.02.2011.

interesse na reintegração, além da posse da moradora estar regularizada em razão da CDRU celebrada.

Dessa forma, a atuação do Judiciário nas decisões proferidas não levou em conta a política de regularização desenvolvida, caminhando de encontro à vontade das partes envolvidas. Tal fato demonstra o tratamento ainda patrimonialista que o Judiciário outorga à utilização do bem público por particular, afastando a aplicação dos diversos instrumentos de regularização fundiária presentes na legislação em vigor.

3. O acórdão do TCU e as razões da intervenção

A CDRU outorgada pela Administração Federal e o término do projeto de regularização para o Horto originaram procedimento no TCU, por meio de denúncia realizada pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB, sob a alegação de mau uso do bem público. Em razão da referida denúncia, foi proferida decisão no relatório no TC 032.772/2010-6 e acórdão n.º 2380/2012 (TCU – Plenário).

A decisão proferida determinou que: (i) a SPU/RJ se abstenha de realizar a titulação a ocupantes de imóveis no Jardim Botânico; (ii) ao JBRJ e ao Iphan, que findem a delimitação da área de interesse às atividades da autarquia; (iii) ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ e ao JBRJ, que adotem as medidas cabíveis para a formal transferência ao IPJB, inclusive o Horto, excluídas as áreas cedidas à Light (Decreto n.º 56.911, de 29 de setembro de 1965), ao Serpro (Decreto n.º 62.551, de 16 de abril de 1968) e à Embrapa (Decreto n.º 83.259, de 8 de março de 1979), até que sejam registradas em cartório as delimitações exatas da área abrangida pelo JBRJ; (iv) ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ, ao JBRJ e ao IPHAN, que findem a delimitação da área essencial às atividades da autarquia; (v) à SPU, à SPU/RJ, à AGU e ao JBRJ, que definidos e regularizados em cartório os limites territoriais do JB, adotem as medidas judiciais e extrajudiciais a fim de deferimento da execução dos mandados de reintegração decorrente de decisão judicial transitada em julgado; (vi) no prazo total de noventa dias, adotem as providências para a obtenção da reintegração de qualquer outra área do JB ocupada indevidamente e não contemplada com correspondente decisão judicial transitada em julgado e vigente.

Diante da decisão proferida, que anulou o procedimento administrativo de regularização realizado, os moradores do Horto, através de sua associação, im-

petraram, em 09 de novembro de 2012, mandado de segurança no STF, sob o n.º 31707, com relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, a fim de: (i) liminarmente, suspender os efeitos da decisão proferida pelo TCU, coibindo qualquer reintegração de posse na área do Horto, até que seja analisado pelo STF a legalidade da decisão proferida; (ii) que seja coibida qualquer tipo de intervenção do TCU na CDRU celebrada; (iii) que seja coibida qualquer tipo de intervenção do TCU na proposta de regularização desenvolvida pelo Executivo; e (iv) que caso o STF entenda que o TCU tenha competência para intervir em ato administrativo, que seja concedida a segurança anulando a decisão proferida, no que tange à CDRU concedida e no que tange à proposta de regularização apresentada, uma vez que não há qualquer irregularidade no procedimento; e (v) que caso o STF entenda que o TCU é competente para intervir em ato administrativo do Executivo e que há irregularidades na CDRU outorgada e na proposta de regularização apresentada, seja concedida a segurança anulando a decisão, uma vez que o TCU violou os princípios do contraditório e ampla defesa, pois não permitiu a participação dos moradores na instrução processual.

O ministro relator proferiu decisão de mérito denegando a segurança, a partir dos seguintes fundamentos: (i) ilegitimidade e interesse da associação de moradores impetrante, quanto à intervenção do TCU no projeto de regularização fundiária; e (ii) ausência de violação do contraditório e ampla defesa, uma vez que os moradores, pessoalmente ou por meio de sua associação de moradores, não têm direito de manifestação em procedimentos administrativos que tramitam na corte de contas.

4. A comissão interministerial e a concessão de uso para fins de moradia

Como exposto anteriormente, o TCU, no Acórdão n.º 2380/2012, determinou a formação de uma comissão composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, MPOG, IPHAN, SPU, AGU e o próprio IPJB para delimitação do perímetro de interesse deste último. Segundo o TCU, após a delimitação dessa área, todas as moradias que estiverem inseridas nesse limite deveriam ser retiradas. Para as famílias que já tivessem ação, a União deveria requerer a sua execução, enquanto para as que não a tivessem, o ente federal deveria distribuir as reintegrações de posse.

No dia 07 de maio de 2013, a comissão indicada pelo TCU apresentou seu parecer aos moradores, determinando a remoção de 520 famílias. A comissão não apresentou justificativa sobre o perímetro nem mesmo a razão de ter desqualificado os termos do projeto elaborado pela SPU/RJ e pela UFRJ. Ressalta-se que não foi apresentada qualquer alternativa de moradia caso a remoção realmente venha a ocorrer.

Antes da apresentação do parecer da comissão, em 18 de abril de 2013, 406 moradores do Horto, que não possuem ação de reintegração de posse, realizaram requerimento de CUEM à SPU/RJ, sob o n.º 04967.005677/2013-08. Sobre o requerimento formulado, a CONJUR emitiu o parecer n.º 04967.005677/2013-08 informando que os moradores requerentes preenchem os requisitos para outorga do direito, mas a CUEM deverá ser concedida em local diverso da ocupação, nos termos dos arts. 4º e 5º da MP 2220/2001, uma vez que, segundo informações prestadas pela SPU/RJ, parte da ocupação está em área de risco e as demais em área de interesse do IPJB. Apenas em um dos núcleos do Horto (Dona Castorina), a CUEM será concedida no mesmo local.

Assim, o MPOG se manifestou favorável à solicitação e apontou algumas providências que deverão ser atendidas pela SPU, para que seja efetivamente garantido o direito daqueles que preenchem os requisitos legais: (i) a SPU deverá atestar em cada processo individual o cumprimento dos requisitos para o reconhecimento do direito à CUEM; (ii) a SPU deverá juntar em cada processo comprovação do tempo de posse dos ocupantes, de forma material que indique a ocupação até 30 de junho de 2001; (iii) a SPU deverá atestar a ausência de oposição à posse, mediante juntada de declaração de inexistência de reclamação administrativa ou ação possessória em relação à área; e (iv) a SPU deverá verificar se cada ocupante possui outro imóvel de sua propriedade, providenciando nova declaração do beneficiário. O MPOG esclareceu que a CUEM não será outorgada sobre imóvel atualmente ocupado, mas sobre o novo para o qual o titular do direito for deslocado, com exceção para os casos de reconhecimento do direito no próprio local, no caso, como já exposto, somente um dos núcleos.

Assim, o Executivo pretende retirar os moradores do local sob o argumento de que o IPJB deve ampliar suas atividades. A União, que inicialmente desenvolveu uma política de regularização fundiária para a região do Horto, prezando pela permanência dos moradores no local e reconhecendo a sua historicida-

de, mudou de posição após a decisão do TCU e da Comissão Interministerial, que apresentou como imprescindível uma extensa área para o IPJB exercer as suas atividades.

5. Conclusão

O direito à existência digna não é assegurado apenas pela abstenção do Estado em afetar a esfera patrimonial das pessoas sob a sua autoridade. Passa também pelo cumprimento de prestações positivas. Nesse sentido, a elaboração de políticas de regularização fundiária plena que consagram o direito fundamental à moradia e à cidade interferem, de forma direta e concreta, na subsistência mínima do cidadão.

Um processo de urbanização que tem o objetivo de escoar os excedentes de capital do campo para as cidades contribui para a formação de territórios fragmentados, em que os cidadãos com menor capacidade econômica são alijados dos centros de infraestrutura para as áreas periféricas. Tal dinâmica, em que a atuação dos agentes econômicos dita os termos balizadores da construção do espaço urbano, nega o direito à cidade das pessoas que não estão inseridas dentro dessa dinâmica de reprodução do capital. As ocupações urbanas de baixa renda não estão submetidas à lógica formal de propriedade, facilitando, portanto, o seu deslocamento para as zonas periféricas.

A experiência do Horto é uma consequência dessa dinâmica de urbanização. Uma ocupação irregular em bem público localizada em área nobre do Rio de Janeiro teve êxito na construção coletiva de um projeto de regularização fundiária e urbanística para a região, seguindo os termos da legislação contemporânea que estabelece os princípios que a política urbana deve obedecer. Além de garantir o pleno acesso à terra urbana e à moradia digna, o projeto elaborado pela SPU em conjunto com a UFRJ teve ampla participação dos órgãos interessados e da própria população.

A veiculação das informações quanto às etapas dos estudos, levantamentos e intervenções garantiram a participação e controle social e a futura compreensão, pela comunidade, da nova organização espacial que será delineada, bem como o respeito das normas urbanísticas, que deverão preservar o adensamento existente, com proibição de novas construções. Dessa forma, a política pública urbana desenvolvida com a participação efetiva dos moradores permite a

construção de um espaço urbano mais democrático, privilegiando o direito à moradia com a funcionalidade do bem público.

O Executivo atuou de acordo com a lógica do marco jurídico contemporâneo de regularização fundiária, buscando garantir a permanência de uma ocupação histórica em área central com infraestrutura urbana e grande oferta de serviços. Assim, verifica-se o cumprimento dos termos do art. 182 da Constituição, que disciplina o princípio básico que orienta todas as políticas públicas urbanas: a função social das cidades. O dispositivo constitucional é regulamentado pelo art. 2º do Estatuto da Cidade, que determina os objetivos da política urbana. Nesses termos, a postura do Executivo na busca pela manutenção da posse dos moradores do Horto consagra os elementos contemporâneos formadores das cidades.

O Judiciário e o TCU obstaculizaram a implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística no Horto. Tal postura demonstra de que forma os próprios poderes estatais constituídos podem concorrer para viabilizar o projeto do capital imobiliário, que em razão da informalidade da ocupação, consegue com facilidade deslocar seus moradores dos grandes centros para a periferia. Assim, o próprio Estado pode ser o agente garantidor da formação de uma cidade segregada.

Dessa forma, a posse dos moradores do Horto deve ser observada como um fato social e histórico, consagrado no tempo e enraizado na cultura local. É a posse no cumprimento de sua função social que estabelece uma funcionalidade ao direito de propriedade, consagrando assim o direito à moradia. Esta, para exercer sua função social deve ter como pressuposto o fato social, e como finalidade a evidência do social das instituições jurídicas, ensejando um juízo de valor nesse instituto. A ocupação do Horto tem grande densidade social atendendo a uma exigência integradora da realidade. Nesses termos, sua legitimação consagra o objetivo principal de instrumentalizar o ideal de justiça social, outorgando uma correta destinação ao patrimônio público.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4 ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

ALBUQUERQUE, Ana Rita. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2002.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista. ocupações coletivas: direito insurgente.* Petrópolis: Ed. CDDH, 1989.

______. *A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça.*

BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPAR, Claudia Braga. *De Engenho a Jardim: memórias históricas do Jardim Botânico.* Rio de Janeiro: Capivara, 2008.

______ e ______. *A fazenda nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas na formação de Jardim Botânico, Horto, Gávea, Leblon, Ipanema e Fonte da Saudade.* 1 ed. Rio de Janeiro: Cassará, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006. (O conceito de política pública em Direito)

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em políticas públicas.* Curitiba: Juruá, 2007, cap. III.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. 1 ed. Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

GARCIA, Maria (org.). *A cidade e seu estatuto: a cidade e o estado, políticas públicas e o espaço urbano.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, cap. 2.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes. do direito à cidade à revolução urbana.* São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer. *Jardim Botânico do Rio de Janeiro 1808–2008.* Rio de Janeiro: Artepadilha, 2008.

LUFT, Rosangela Marina. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para efetivação do direito à cidade.* Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Malheiros, 1998.

4

Mutações em curso no território fluminense

Estado do Rio de Janeiro: das capitanias hereditárias a uma nova divisão regional

Miguel Angelo Ribeiro

Para Glaucio Marafon,
pesquisador e incentivador
dos estudos do território fluminense,
com apreço acadêmico.

1. Considerações iniciais

Para abordar e analisar do ponto de vista acadêmico o estado do Rio de Janeiro, não poderia deixar de trazer um pouco de minha trajetória a partir de 1998. Analisar, interpretar e discutir o referido território, como recorte espacial, vincula-se à minha inserção na UERJ, a partir do referido ano, como professor visitante do antigo Departamento de Geografia, atual Instituto de Geografia (IGEOG), elaborando como pesquisador o *Atlas do estado do Rio de Janeiro* (Ribeiro e O'Neill, 2000). Neste ano, concluí meu doutorado no Instituto de Geociências, do Departamento de Geografia da UFRJ, e aposentei-me do IBGE, após 28 anos como pesquisador no Departamento de Geografia, atual Coordenação de Geografia.

Ingressei no Departamento de Geografia da UERJ em 2000, após concurso público, sendo convidado para participar como colaborador do NEGEF (Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense) pelos professores Glaucio Marafon e João Rua, que o coordenavam à época. Nesse núcleo, inseri-me em várias atividades, como, por exemplo, consultor de atlas municipais fluminenses. A maior contribuição, juntamente com o professor Glaucio, foi a organização da obra *Revisitando o território fluminense*, que encontra-se em seu sexto volume (2003, 2008, 2010, 2012, 2015). Essa envolve artigos de discentes de graduação, mestrado e doutorado e, atualmente, também de profissionais, principalmente da geografia e de ciências afins (Marafon e Ribeiro, no prelo).

Trata-se de uma das poucas obras que contemplam a dimensão espacial fluminense, e a qual tenho orgulho de participar como organizador. Os artigos que compõem os seis volumes serão amplamente utilizados como subsídio para as ideias apresentadas neste capítulo.

Minhas pesquisas, tendo o território fluminense como recorte espacial, estão atreladas a temáticas que contemplam principalmente as redes de localidades centrais (Ribeiro, 2004, 2016); segunda residência – domicílios de uso ocasional – (Ribeiro e Coelho, 2008); relações cidade/campo, urbano/rural (Ribeiro, 2002; Ribeiro e O'Neill, 2012) e turismo, com vários artigos publicados em livros e periódicos.

Além da atividade de pesquisa, atuo como docente, lecionando na graduação, desde o ano 2000, a disciplina Geografia do Estado do Rio de Janeiro. Participo ainda do Programa de Pós-Graduação em Geografia, com a disciplina Geografia e Turismo, desde sua implantação em 2003.

Minha contribuição no IGEOG está vinculada às orientações em nível de graduação, mestrado e doutorado, nas quais diferentes temáticas contemplam o território fluminense. Nesse sentido, participar do IV Seminário Rio de Janeiro, de grande importância para tratar de questões pertinentes ao estado, conduziu-me a pensar uma abordagem geográfica que teve como fio condutor as transformações e novas dinâmicas espaciais no referido recorte estadual.

Partindo, de forma breve, da gênese das capitanias hereditárias – criadas em 1534 (Mota e Lopez, 2016), às quais originaram o atual estado do Rio de Janeiro no século XIX (1815-1821), época da criação da província fluminense (Ribeiro, 2002) – aos dias atuais (final da segunda década do século XXI), uma nova divisão regional do Brasil em regiões geográficas é elaborada pela coordenação de geografia do IBGE (2017). Como já mencionado, as ideias expostas neste texto estão concentradas em alguns fragmentos atrelados às transformações ocorridas no território fluminense nos últimos quarenta anos, transformações estas advindas do incremento populacional, do processo de urbanização, de uma nova divisão territorial do trabalho e de uma nova divisão regional.

Portanto, analisar e discorrer sobre o referido território é o cerne desse trabalho, o qual se apropria de referências bibliográficas e dados estatísticos que ratificam as transformações desencadeadas a partir de 1975 (quando da fusão do antigo estado do Rio de Janeiro com o da Guanabara) aos dias atuais.

O capítulo apresenta-se estruturado em três partes. A primeira aborda, de modo resumido, algumas características que identificam o referido estado, em

relação ao contexto nacional e aos contrastes entre a metrópole (município do Rio de Janeiro) e o interior, conforme apontou Ribeiro (2002). A segunda discorre sobre as transformações implementadas de 1975 até os dias atuais, com as recentes transformações e seus rebatimentos na nova divisão regional, que será abordada na terceira parte.

Para finalizar, apresentamos alguns problemas pelos quais vem passando o estado do Rio de Janeiro e um novo questionamento é elaborado.

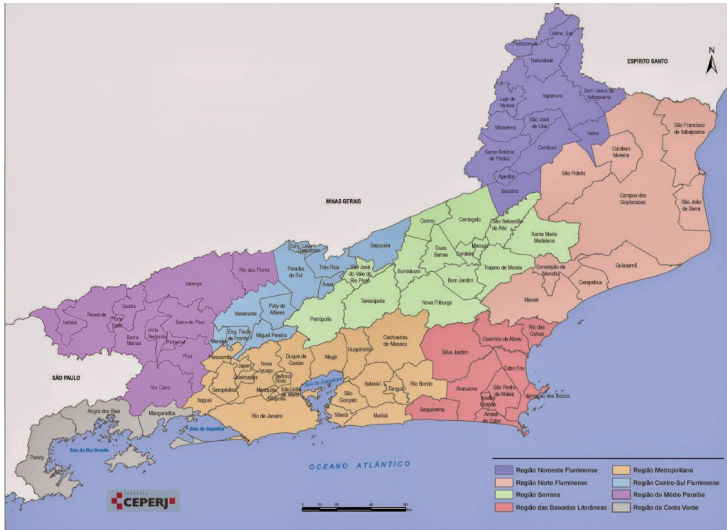
2. Reflexões sobre o espaço fluminense: a metrópole e o interior

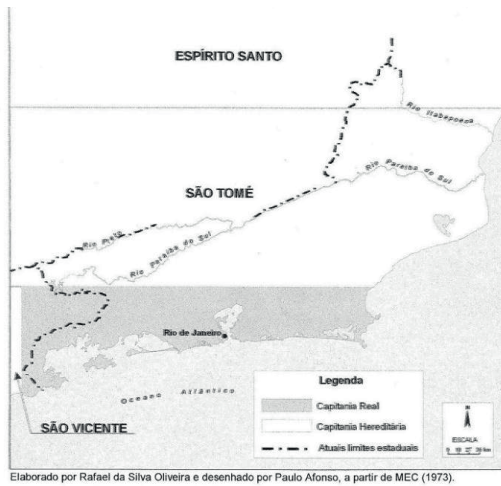
O território fluminense, a partir de 1975, apresentou uma nova configuração de ordem político-administrativa (mapa 1) em decorrência da fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara (Lessa, 2000; Ribeiro, 2002), retornando aos limites territoriais de quando a província fluminense foi criada, a partir de três capitanias hereditárias (MEC, 1973): São Vicente, ao sul; São Tomé, ao norte; e a Capitania Real, correspondente à porção pertencente à cidade do Rio de Janeiro, em direção ao sul do atual estado, conforme representação no mapa 2.

Unidade territorial localizada no Sudeste, a região concentradora de bens e serviços e de população, de acordo com Santos e Silveira (2001), é uma das menores do país, abarcando 43.900 km². Contudo, detém uma das mais altas densidades populacionais, da ordem de 378,9 hab./km², segundo dados estatísticos da estimativa populacional para 2016 (IBGE), além de configurar um quadro físico muito diversificado e condicionante na organização socioeconômica de seu território, conforme demonstrado por Ribeiro (2002).

Como assinalado por este, cumpre mencionar que o estado do Rio de Janeiro possui um território – com características e identidade próprias – resultante de marcas pretéritas e recentes de processos de escalas macro e locais.

Ribeiro (2002) identificou dois subespaços bem nítidos e contrastantes no território fluminense: a metrópole atualmente com 21 municípios, constituída pelo Rio de Janeiro como núcleo, comandando os vinte localizados na porção sul, na baixada litorânea e a leste da Baía de Guanabara (mapa 3); e os 71 municípios restantes, que o autor denominou de interior, ou seja, aqueles não pertencentes à metrópole e que já pertenciam territorialmente ao antigo estado do Rio de Janeiro.

Mapa 1 – Regiões de governo e municípios, 2014

Fonte: CEPERJ, 2014.

Mapa 2 – Mapa da capitania Real.*

Elaborado por Rafael da Silva Oliveira e desenhado por Paulo Afonso, a partir de MEC (1973).

* [N. do e.] Descrição da legenda: primeiro retângulo: Capitania Real; segundo retângulo: Capitânia Hereditária; linha ponto-tracejada: Atuais limites estaduais.

Mapa 3 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Fonte: CEPERJ, 2014.

Após essas considerações, o tópico seguinte apresenta transformações a partir de 1975 que contribuíram para uma nova organização espacial.

3. Transformações socioespaciais de 1975 aos dias atuais

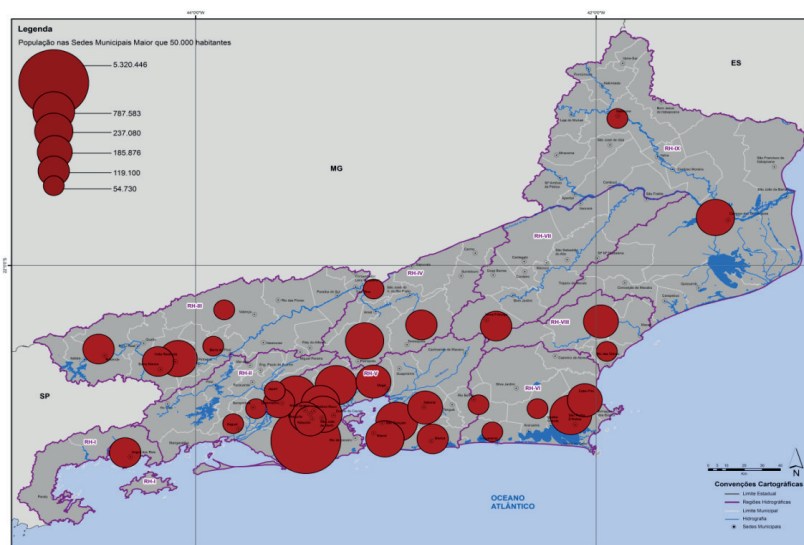
No território fluminense, a partir de 1975, podemos destacar, grosso modo, quatro características que ratificam nas escalas nacional e estadual o papel importante da metrópole do Rio de Janeiro:

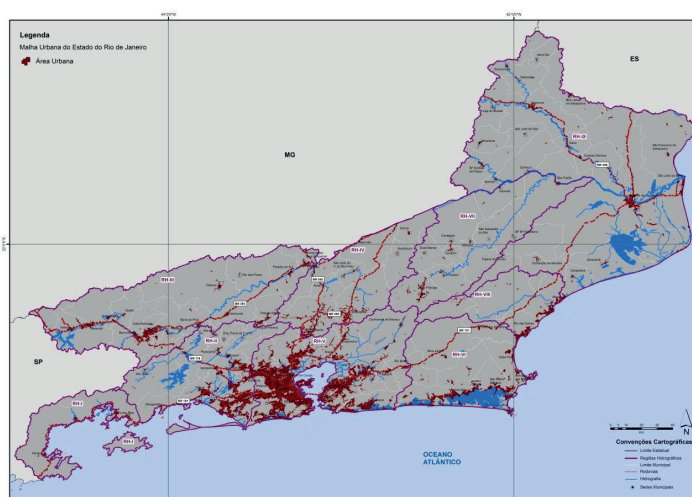
> i) A importância da capital em decorrência da concentração populacional expressiva de bens e serviços, que, desde 1973, configura uma região metropolitana e atualmente registra 21 municípios. Concentra mais de 75,0% da população estadual, correspondendo a aproximadamente 12 milhões de residentes, além de um setor de serviços de diferentes naturezas (Pacheco, 1998), entre eles, firmas de tecnologia de informação. Cabe registrar que a referida capital se relaciona ao setor de comércio e serviços desde sua gênese, e, atualmente, os serviços atrelados à tecnologia da informação têm papel importante, com empresas articulando-se e conectando-se com a rede mundial (Araújo, 2017). Enquanto, no interior do estado, o setor industrial se faz presente de forma pontual – Campos dos Goytacazes/Macaé; Petrópolis/Nova

Friburgo/Teresópolis; Volta Redonda/Barra Mansa/Resende; e Angra dos Reis (Ribeiro, 2012; O'Neill, 2015).

ii) Outro fato importante é a ausência de integração e identidade entre a capital e o interior, antes e após a fusão, segundo apontou Davidovich (2000). Como exemplo dessa afirmativa, podemos mencionar que os nascidos na cidade do Rio de Janeiro consideram-se cariocas e não fluminenses, como aqueles nascidos no restante do estado (Houaiss, 2009, p. 1361). Outro aspecto que evidencia essa falta de pertencimento e afirmação do Rio de Janeiro como centro político-administrativo e econômico diz respeito ao campeonato de futebol estadual, no qual o primeiro turno é denominado de Taça Guanabara e o segundo, de Taça Rio, quando na verdade esse pleito deveria ser denominado de Campeonato do Estado do Rio de Janeiro.

iii) Há um domínio da população urbana sobre a rural. Aquela superou esta antes da metade do século XX, desde a década de 1940, enquanto o Brasil só apresentou essa situação em 1970. Alguns aspectos podem ser evidenciados no tocante à tal característica, visto que o referido estado apresenta a maior taxa de população urbana do país, na qual 96,6% vivem em cidades e vilas, segundo critério oficial apontado pelo IBGE. O que explica a população fluminense residindo prioritariamente em domicílios urbanos está relacionado ao próprio crescimento vegetativo; a migração com destino urbano; e a expansão pelas prefeituras do perímetro urbano, atrelado ao recolhimento do IPTU em nível municipal; enquanto o ITR (Imposto Territorial Rural) é recolhido pelo Governo Federal e repassado aos municípios. Segundo estudo realizado por Ribeiro e O'Neill (2012, 2015), as maiores cidades fluminenses estão nos limites metropolitanos, conforme pode ser observado no mapa 4, enquanto as cidades do interior são pouco representativas do ponto de vista do tamanho populacional, consideradas de pequeno porte, pois das 71 cidades do interior, 49 apresentaram população inferior a 25 mil habitantes, segundo Censo Demográfico (IBGE, 2010). Vale registrar que a urbanização tem sido o principal processo de organização do território fluminense, com aspectos de macrourbanização e metropolização – núcleo e periferia metropolitanas registram os maiores números de populações vivendo em cidades e vilas, fato explicado pelo adensamento populacional em áreas já urbanizadas e pela incorporação de áreas rurais no tecido urbano, conforme pode ser observado na representação do mapa da expansão urbana fluminense (mapa 5).

Mapa 4 – Principais sedes municipais do estado do Rio de Janeiro, 2010

Fonte: IBGE – Censo demográfico, 2010.

Mapa 5 – Malha urbana no estado do Rio de Janeiro, 2010

Fonte: IBGE – Censo demográfico, 2010.

iv) Outro fato importante está atrelado às transformações pelas quais passou o território fluminense do final dos anos 1970 até os dias atuais, além da crise governamental enfretada pelo estado. Tais transformações são decorrentes: a) do lazer vinculado ao turismo e à segunda residência, no qual podemos identificar que das oito regiões de governo delimitadas pelo CEPERJ (2013), três apresentam expressividade – as Baixadas Litorâneas, a Costa Verde e a Região Serrana, conforme estudos apontados por Ribeiro e Coelho (2008); b) do hibridismo dos espaços rurais com a pluriatividade, em que a Região Serrana tem papel de destaque (Marafon e Ribeiro, 2005; Marafon, 2012) diante das demais, na qual o agricultor familiar se insere em atividades de serviços vinculadas ao turismo e à segunda residência, conforme pode ser identificado na RJ-130 (Teresópolis-Nova Friburgo). Os espaços rurais desses dois municípios mantêm plantios de hortifrutíferos e desenvolvem produtos raros ou nobres (Galvão, 1987) que são comercializados com o município do Rio de Janeiro (Seabra, 2008; 2015a; 2015b); c) da reconversão produtiva industrial, com novos empreendimentos localizados na região do Médio Vale do Paraíba, na qual a Companhia Siderúrgica Nacional, localizada no município de Volta Redonda, teve papel de destaque (Moreira, 2003) e que atualmente complementa a atividade industrial com novas indústrias, exemplificadas pela montadora de caminhões e ônibus e fábrica de automóveis da Nissan, em Resende, e a fábrica da Hyundai, em Itatiaia, todas implantadas após 2010 (Oliveira, 2008; Baptista, 2016); d) da extração do petróleo, das atividades *off-shore* e da distribuição dos *royalties*, que contribuíram para um processo de emancipações municipais fluminenses, destacando-se a criação de municípios principalmente no Norte Fluminense e nas Baixadas Litorâneas, como Rio das Ostras, Armação dos Búzios, Quissamã, Carapebus, dentre outros. As obras de Morais (2010) e Nunes (2015) trazem contribuições relevantes sobre tais fatos. Ressalta-se que, com a exploração do petróleo no pré-sal, um novo “mapa” dos *royalties* pode ser identificado, conforme reportagem do jornal *O Globo* (2017), na qual Maricá desponta e já recebe mais do que Macaé, seguido por Niterói (gráfico 1).

O mapa geoeconômico do estado do Rio de Janeiro sintetiza, grosso modo, a divisão territorial do trabalho na escala estadual, identificando as principais atividades econômicas desenvolvidas pelas diferentes regiões do governo e as principais centralidades.

Gráfico 1

Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2017.

Mapa 6 – Mapa geoeconômico do estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Jornal *O Globo*, s/d.

Mais recentemente, alguns investimentos foram viabilizados no contexto estadual, e, entre eles podemos citar:

1 – o Arco Metropolitano, ligando o Porto de Itaguaí (antigo Porto de Sepetiba) ao COMPERJ (Complexo Petroquímico da Petrobrás), em Itaboraí, conforme discutido por Dias et al. (2013);

2 – o COMPERJ (figura 1), obra em fase de implantação, na qual o referido projeto está sendo redimensionado para o início de suas atividades (FIRJAN, 2011). Obra afetada pelos recentes escândalos ocorridos na Petrobras e que teve como consequência sua implantação adiada;

3 – o Porto do Açu, no Norte Fluminense (figuras 2 e 3), projeto que inicialmente pertencia ao grupo EBX e que atualmente é controlado pela americana EIG. Concebido para atrair metalúrgicas, o referido complexo quer se transformar em *hub* de combustível natural, no qual se pretende construir uma usina térmica e um terminal de importação de gás, com previsão de ligação com gasodutos do Sudeste (Folha de S. Paulo, 2017, p. 24).

Figura 1 – Obras COMPERJ – Município de Itaboraí

Fonte: http://www.atribunarj.com.br, 2017.

Figura 2 – Projeto Porto do Açu – Município de São João da Barra

Fonte: www.prumologistica.com.br, s/d.

Figura 3 – Projeto Porto do Açu – Município de São João da Barra

Fonte: www.somosassim.com.br, 2017.

Esse empreendimento encontra-se em funcionamento desde 2014 e, conforme apontado na Folha de S. Paulo, está passando por uma mudança de perfil. Vale destacar que o referido Porto, no primeiro semestre de 2017, foi considerado o sexto maior terminal privado do país em movimentação de cargas, segundo dados da ANTAQ;

4 – e, por fim, não podemos deixar de mencionar o Complexo de Barra do Furado, como mencionado por estudos feitos pelo IPEA (2011, p. 8).

> É composto de um estaleiro, no município de Quissamã; de uma base de apoio *off-shore*, e de um centro de estocagem de combustível, ambos voltados para o mercado das atividades *off-shore* de exploração e produção de petróleo e gás, e de um estaleiro, no município de Campos dos Goytacazes (figura 4).

Tais transformações apontadas neste tópico influenciaram uma nova configuração territorial, que pode ser analisada segundo a nova divisão regional publicada pelo IBGE (2017).

Figura 4 – Projeto Farol Barra do Furado – Município de Quissamã

Fonte: www.ururau.com.br, 2012.

4. A nova divisão em regiões geográficas, o exemplo fluminense

A divisão do espaço geográfico em regiões é uma tarefa de caráter científico ditada tanto por interesses acadêmicos quanto por necessidades do planejamento e da gestão do território. Etimologicamente, o termo "região" é derivado do latim *régio*, referindo-se à unidade político-territorial da divisão do Império Romano. Sua raiz é encontrada no verbo *regere* (governar), tendo o referido termo, originalmente, uma conotação eminentemente política, como apontou Corrêa (1987). Com o decorrer do tempo, essa concepção foi adquirindo nova conotação, passando a designar uma dada porção da superfície terrestre, que, por meio de um critério ou outro, se diferencia de uma outra porção.

Convém lembrar que o referido termo faz parte do vocabulário do senso comum, como também é um conceito chave da ciência geográfica. No decorrer da história do pensamento geográfico, foi causador de intenso debate entre os geógrafos. É um conceito muito complexo, permitindo diferentes interpretações. Tais distinções não são únicas e nem excludentes, cada uma tendo significado próprio, a partir das diferentes correntes do pensamento geográfico (Corrêa, 1987; Bezzi, 1997).

Não cabe aqui tratar das diferentes acepções do conceito de região, mas Corrêa (1987, p.184) aponta que o referido conceito está associado generica-

mente à noção de diferenciação de áreas e que "ao longo da história moderna do pensamento geográfico, [tem se constituído] em um de seus conceitos-chave, os outros sendo os de paisagem, espaço, lugar e território". Posto isso, passemos a analisar as duas divisões regionais exemplificadas a partir do território fluminense, estabelecendo comparações entre a de 1991, mesorregiões e microrregiões geográficas, e a atual, substituindo os termos anteriores por regiões intermediárias e imediatas (IBGE, 1990; 2017).

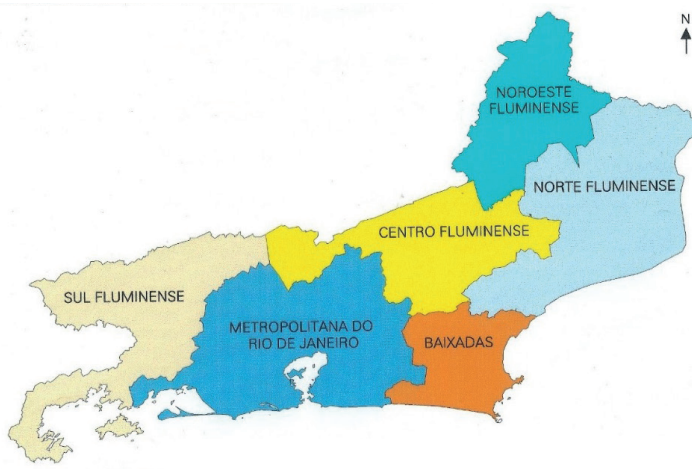
Conforme apontado por Magnago (1995, p. 85), a partir da publicação do IBGE de 1990

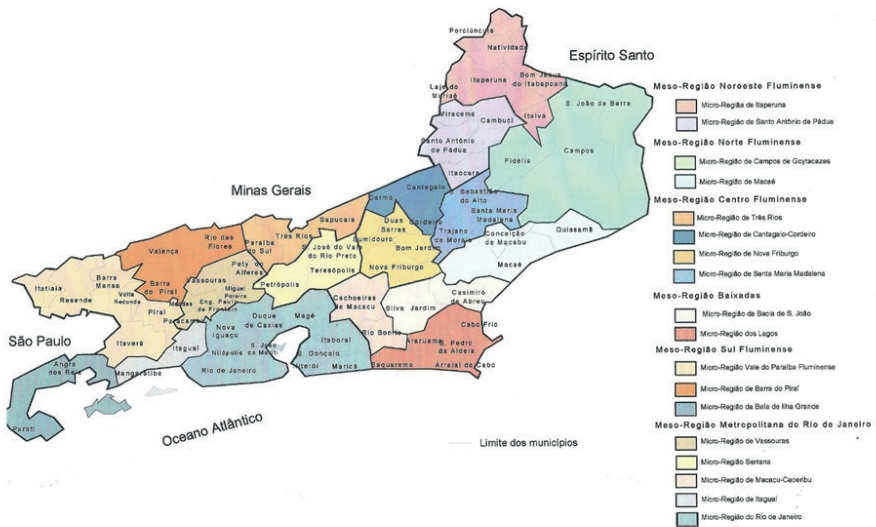
> a dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista em nosso país pode ser traduzida pela inevitável desigualdade na organização espacial que comporta diferentes formas de subordinação do trabalho ao capital e pela atuação crescente do papel do Estado naquele processo.

Esse modelo regional, a partir dessa concepção teórica, identificou mesorregiões e microrregiões geográficas, que, a partir das unidades da federação, foram universo de análise, tendo por noção a totalidade nacional. O método utilizado foi a divisão sucessiva destes espaços – as Unidades Federadas (Magnago, 1995). Uma mesorregião geográfica representava "uma área individualizada, em uma unidade da federação que apresentasse formas do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: "[...] o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante, a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial" (IBGE, 1990, apud Magnago, 1995); enquanto as microrregiões geográficas,

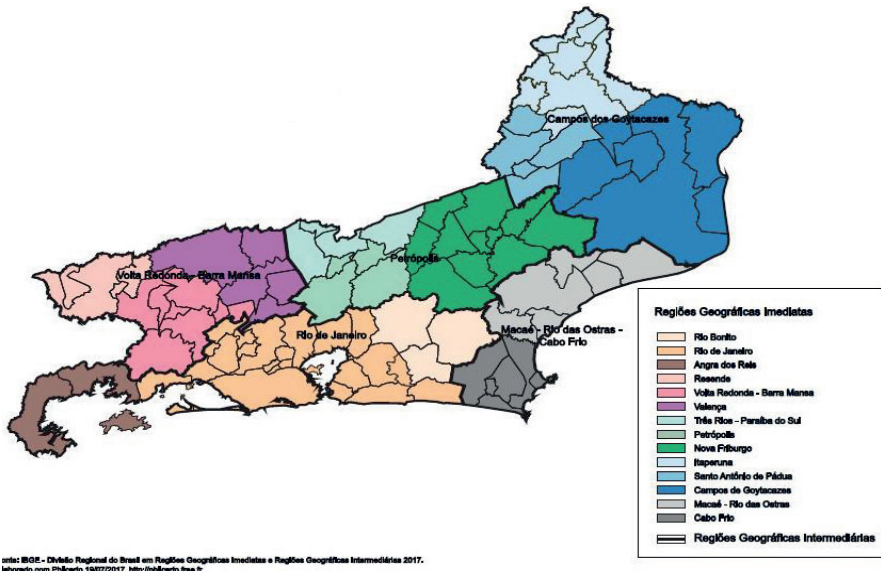
> consideradas como parte das mesorregiões, foram definidas por suas especificidades quanto à estrutura da produção agropecuária, industrial, extrativa mineral e pesqueira. Para compreensão das especificidades da estrutura produtiva, utilizaram-se, também, informações sobre o quadro natural e sobre relações sociais e econômicas particulares, compondo a vida de relações locais (Magnago, 1995, p. 86).

Para o território fluminense, segundo a base teórico-conceitual apontada, foram identificadas seis mesorregiões (mapa 7) e 18 microrregiões geográficas, conforme pode ser observado no mapa 8.

Mapa 7 – Mesorregiões do estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Mapa elaborado por Monica O'Neill a partir do IBGE − Departamento de Geografia, 1990.

Mapa 8 – Divisão regional do estado do Rio de Janeiro meso e micro-regiões geográficas (1991).

Fonte: Mapa elaborado por Monica O'Neill a partir do IBGE − Departamento de Geografia, 1990.

Passados mais de 26 anos, a Coordenação de Geografia do IBGE (2017) elaborou uma nova divisão regional (mapa 9), na qual foram identificadas cinco regiões geográficas intermediárias (antigas mesorregiões) e 14 regiões geográficas imediatas (antigas microrregiões). Cumpre explicitar as diferenças entre a recente delimitação proposta de divisão das regiões geográficas e a anterior, de 1990. Em decorrência da metodologia adotada (anexo 1) para essa nova divisão – a delimitação e proposta, conforme pode ser observado na nomenclatura das respectivas regiões –, as cidades têm papel importante, em que a rede urbana "comanda os fluxos de pessoas e mercadorias, a curta e média distância e dá sentido à vida cotidiana dos residentes" (IBGE, 2017 apud Marques, 2017, p. 2). Um outro elemento importante dessa nova divisão regional foi estabelecer que cada unidade da federação deveria ter ao menos quatro regiões geográficas imediatas e ao menos duas intermediárias, respeitando, entretanto, os limites territoriais dos estados, como na divisão anterior.

Mapa 9 – Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias (2017).

Fonte: Mapa elaborado por Monica O'Neill a partir do IBGE – Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias, 2017.

A rede urbana como importante elemento norteador dessa nova delimitação das regiões geográficas intermediárias e imediatas foi decorrente das transformações já analisadas neste capítulo, a partir dos anos 1990, refletindo nas novas relações no território fluminense. Para exemplificar as diferenciações encontradas entre os dois momentos temporais, apresentaremos três exemplos:

1 - O primeiro refere-se à região geográfica intermediária de Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio, apresentando duas regiões geográficas imediatas Macaé-Rio das Ostras– e Cabo Frio, ambas com seis municípios no interior de suas áreas de atuação (ver anexo 2). Essa nova região geográfica intermediária anteriormente pertencia à mesorregião Norte Fluminense e constituía a microrregião de Macaé, enquanto a mesorregião Baixadas era constituída das microrregiões dos Lagos e Bacia de São João. Essa nova região geográfica se estrutura a partir das atividades extrativas do petróleo e do recebimento dos *royalties* pelas referidas prefeituras (Nunes, 2015), além da atividade do lazer vinculada ao turismo e à segunda residência, principalmente nos municípios de Rio das Ostras, Cabo Frio, Araruama, Armação dos Búzios, entre outros (Ribeiro e Coelho, 2008). Destaca-se a configuração de um processo de conurbação entre Macaé e Rio das Ostras, em decorrência dos fluxos diários de população entre os dois municípios (Cadena, 2012); enquanto Cabo Frio é alçada ao patamar de cidade média, em razão de suas relações na oferta de bens e serviços à sua área de influência. Essa nova região geográfica imediata, como pode ser observado no mapa de 1991, apresentava, como já explicitado, outra estrutura, devido a essa nova configuração da divisão territorial do trabalho interna, como também da própria estrutura territorial que se modificou, com a criação de novos municípios, como Rio das Ostras, anteriormente pertencente ao distrito de Casimiro de Abreu (Nunes, 2015); Armação dos Búzios, antigo distrito de Cabo Frio; e Carapebus, distrito de Macaé.

2 - O segundo refere-se a Petrópolis, atualmente região geográfica intermediária, passando a constituir uma nova região com 19 municípios, com três regiões geográficas imediatas: Petrópolis com quatro; Nova Friburgo com 11; e Três Rios-Paraíba do Sul, respectivamente, com quatro municípios. Estes pertenciam à microrregião Serrana, incluída na mesorregião Metropolitana, e municípios que integravam as microrregiões Cantagalo-Cordeiro e Santa Maria Madalena, que perderam essa categoria regional, passando para a região

geográfica imediata de Nova Friburgo. Três Rios-Paraíba do Sul formam uma região geográfica imediata, antiga microrregião Três Rios. Como podemos perceber, Nova Friburgo amplia sua área de atuação em nível local, enquanto Petrópolis o faz no nível intermediário, em decorrência de suas transformações socioespaciais, consequentemente ampliando seus alcances. Tais transformações, em escalas distintas, refletem na mesorregião Centro-Sul Fluminense, que passa a não existir nessa nova divisão regional, com os municípios que a integravam constituindo as regiões geográficas intermediárias de Volta Redonda-Barra Mansa e Petrópolis. Esse novo ordenamento regional resulta de atividades ligadas à moda e vestuário; aos produtos de vestuário e decoração; e à indústria de confecção de moda íntima em Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo, além de atividades voltadas para o turismo e segunda residência, como também atividades agrícolas, conforme já mencionado com a produção de hortifrutíferos (Seabra, 2008, 2015a, 2015b). As figuras 5, 6, 7 e 8 exemplificam o papel de polo de confecções, vestuário e decoração nos três municípios mencionados.

Figura 5 – Rua Teresa, no polo comercial de Petrópolis

Fonte: Jornal *O Globo*, 2012.

Figura 6 − Feira do Alto, em Teresópolis

Fonte: www.tripadvisor.com.br, s/d.

Figura 7 – Indústria de confecção em Nova Friburgo

Fonte: Jornal *O Dia*.

Figura 8 – Feira de moda íntima em Nova Friburgo

Fonte: http://www.textilia.net, s/d.

3 - Por fim, a região geográfica intermediária do Rio de Janeiro apresenta transformações, pois é acrescida dos municípios de Silva Jardim, pertencente à microrregião da Bacia de São João, e Araruama, incluída na microrregião dos Lagos, na mesorregião Baixadas, em 1991. Por outro lado, perdem os municípios anteriormente pertencentes às micros Serrana e Vassouras, que integravam a mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro. A antiga microrregião de Itaguaí passa à região imediata, Angra dos Reis e Itaguaí-Mangaratiba passam a integrar a região imediata do Rio de Janeiro. Vale destacar que a microrregião Vassouras, pertencente, em 1991, à mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, constitui, na nova divisão regional, a região imediata Valença, pertencente à região intermediária Volta Redonda-Barra Mansa. Nesse sentido, a região geográfica intermediária do Rio de Janeiro é constituída por três imediatas: Rio de Janeiro, com 21 municípios; Angra dos Reis, com dois (Angra dos Reis e Paraty); além de Rio Bonito, com três (ver anexo 2). Tal confi-

guração é resultante das articulações entre o núcleo metropolitano do Rio de Janeiro e a periferia metropolitana que se expandiu em direção ao norte do estado, com a inclusão de Araruama e Silva Jardim, em decorrência dos projetos, principalmente industriais, implantados nesse limite regional e já mencionados neste capítulo.

5. Conclusão

As discussões apresentadas neste capítulo remetem e rebatem no recorte territorial fluminense, nas diferenciações entre a metrópole e o interior, nas transformações econômicas desencadeadas com a nova divisão territorial do trabalho e, consequentemente, na nova configuração regional.

Tais fatores e mudanças podem ser concretamente visualizados no espaço fluminense, uma vez que convergiam os elementos destinados a garantir a realização de suas atividades para a cidade do Rio de Janeiro, tornando seu território privilegiado na localização de instituições, empresas, infraestrutura e pessoas, deixando marcas que ainda permanecem , como distinguiu Ribeiro e O'Neill (2001).

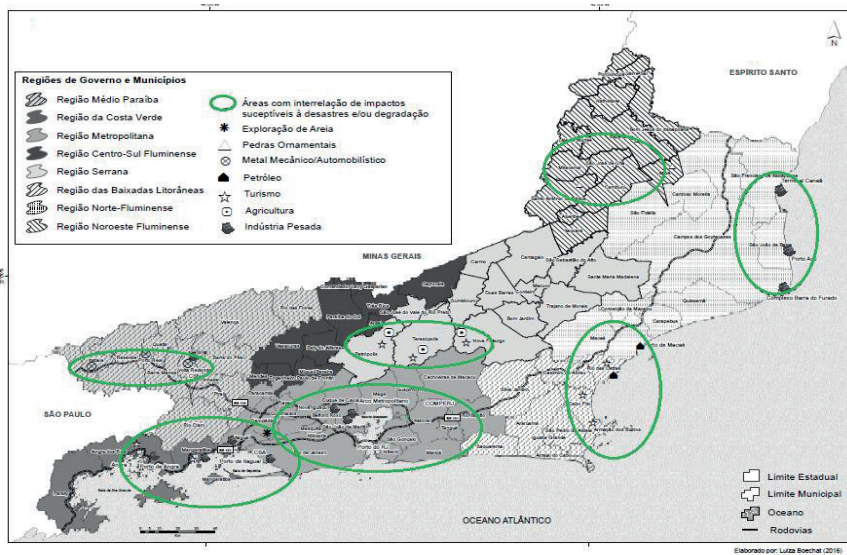
Consequentemente, o significado e importância nacional da cidade do Rio de Janeiro conduziram ao desenvolvimento de relações assimétricas, com o estado na qual se localiza, gerando um desequilíbrio entre a metrópole e sua hinterlândia, entre o núcleo metropolitano e a periferia, entre o urbano e o rural.

Apesar dessas diferenciações socioespaciais de desequilíbrio, o interior fluminense apresenta municípios que vêm destacando-se no contexto econômico e populacional, não podendo negligenciar a importância dos mesmos frente à metrópole. Exemplificados, neste texto, com os novos papéis assumidos nas relações e articulações em níveis locais, microrregionais e estadual (Macaé-Rio das Ostras; Cabo Frio; Petrópolis; Nova Friburgo; Três Rios-Paraíba do Sul), exercendo posição de destaque em suas articulações na rede urbana fluminense, com novas centralidades no comando dos fluxos de pessoas e mercadorias em diferentes escalas, nas quais as relações de horizontalidade e verticalidade se fazem mais complexas.

Por outro lado, podemos questionar para onde caminha o estado do Rio de Janeiro neste final de segunda década do século XXI, com uma crise institucional de grandes proporções e que influencia o desemprego, a violência, os salários, os serviços e os novos projetos, através do sucateamento da máquina

estadual, sem mencionar problemas agravantes de ordem ambiental, tão evidentes nos dias atuais (Aguiar, no prelo). O mapa 10 representa uma síntese dos impactos ambientais distribuídos pelas oito regiões de governo, conforme as atividades econômicas encontradas nessas distintas regiões.

Essa é a grande interrogação que fica para o futuro do território fluminense.

Mapa 10 – Visão integrada dos impactos ambientais.

Fonte: Concepção por Tereza Coni Aguiar. In *Revisitando o Território Fluminense VI* (no prelo).

Referências

AGUIAR, Tereza Coni. “Uma visão integrada dos impactos ambientais no estado do Rio de Janeiro”. In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Miguel Angelo. *Revisitando o território fluminense VI*. Rio de Janeiro: EdUERJ (no prelo).

ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de et al. *Atlas histórico escolar*. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FENAME, 1973.

ARAÚJO, Aramis Cortes de. *A rede mundial de conectividade das firmas de tecnologia da informação da cidade do Rio de Janeiro* (tese). UERJ, 2017.

BAPTISTA, Thiago Jeremias. *Os investimentos da República Popular da China no estado do Rio de Janeiro: novas territorialidades no processo de reestruturação territorial fluminense no início do século XXI (2010-2013)* (dissertação). UERJ, 2016.

BEZZI, Meri Lourdes. *Região: uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas*. 1 ed. Santa Maria: Editora UFSM, 2004.

CADENA, Alberto. "Crescimento populacional e os vetores de expansão urbana em Macaé-RJ". In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Miguel Angelo. *Revisitando o território fluminense IV*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012, pp. 229-44.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. Rio de Janeiro: Editora Ática, 2000.

DAVIDOVICH, Fani Raquel. "Estado do Rio de Janeiro: singularidades de um contexto territorial". *Revista Território*, n. 9, pp. 9-24, Rio de Janeiro, LAGET/UFRJ, jul.-dez. 2000.

DIAS, Alexandre Pessoa et al. "Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): impactos socioambientais, violação de direitos e conflitos na Baía de Guanabara". *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 1, n. 16, Juiz de Fora, UFJF, jun. 2013.

DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. Instituto Antônio Houaiss. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009, p. 1361.

EVANGELISTA, Helio de Araújo. *A fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro segundo uma perspectiva geográfica*. 1998.

GALVÃO, Maria do Carmo Corrêa. "O espaço agrário fluminense: estrutura e transformações". *Revista Geográfica*, n. 105, pp. 119-31, México, Instituto Panamericano de Geografia e História, 1987.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas*. Rio de Janeiro, 1990.

______. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017/IBGE*. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo18.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

LESSA, Carlos. O Rio de todos os brasis: uma reflexão em busca de autoestima. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000.

MAGNAGO, Angélica Alves. "A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica". *Revista Brasileira de Geografia*, v. 55, n. 4, pp. 65-92, Rio de Janeiro, IBGE, out.-dez. 1995.

MARAFON, Glaucio José. "Relações campo-cidade: uma leitura a partir do território fluminense". In ______ e RIBEIRO, Miguel Angelo. *Revisitando o território fluminense IV*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012, pp. 129-39.

______ e RIBEIRO, Miguel Angelo. "Agricultura familiar, pluriatividade e turismo rural: reflexões a partir do território fluminense". *Revista Brasileira de Geografia*, v. 59, n. 2, pp. 83-97, Rio de Janeiro, jul.-dez. 2005.

______ et al. "Atividade turística no estado do Rio de Janeiro". *Revista de Economia Fluminense: Estratégias para o Desenvolvimento*, ano 5, n. 9, pp. 32-5, Rio de Janeiro, Fundação CEPERJ, 2004.

______ et al. (orgs.). *Regiões de governo do estado do Rio de Janeiro: uma contribuição geográfica*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

MORAIS, Alex Pereira de. "Considerações sobre o papel dos *royalties* e participações espaciais de petróleo e gás sobre a economia dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos". In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Miguel Angelo (orgs.). *Revisitando o território fluminense III*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010, pp. 243-73.

MOREIRA, Rui (org.). *A reestruturação industrial e espacial do estado do Rio de Janeiro*. Niterói: Geografia – GERET/NEGT/GECEL, 2003.

MOTA, Carlos Guilherme e LOPEZ, Adriana. *História do Brasil: uma interpretação*. 5 ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

NUNES, Nathan da Silva. *Transformações nas dinâmicas populacional e econômica a partir dos impactos dos* royalties *petrolíferos no município de Casimiro de Abreu-RJ* (monografia - graduação). UERJ, 2015.

OLIVEIRA, Floriano J. Godinho de. *Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

OLIVEIRA, Rafael da Silva. *As transformações na organização espacial do município de Nova Iguaçu: uma leitura a partir dos eixos de transportes*. Niterói: UFF, 2005.

PACHECO, Susana Mara Miranda. "Terceirização e reestruturação urbana no Rio de Janeiro". *Boletim GETER*, v. 1, n. 1, 1998.

PACHECO, Wedson Felipe Cabral. "Porto do Açu, o 'X' da questão: a implantação no município de São João da Barra-RJ". In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Miguel Angelo. *Revisitando o território fluminense V*. Rio de Janeiro: Gramma, 2015, pp. 345-57.

RIBEIRO, Miguel Angelo. "Considerações sobre o espaço fluminense: estrutura e transformações". In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Marta Foeppel (orgs.). *Estudos de geografia fluminense*. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia UERJ/CTC-IGEO, 2002, pp. 13-26.

______. "O papel dos centros urbanos na rede de localidades centrais fluminense: Campos dos Goytacazes, Macaé, Itaperuna – 1966/2007". *Revista de Economia Fluminense: Estratégias para o Desenvolvimento*, ano 5, n. 9, pp. 20-3, Rio de Janeiro, Fundação CEPERJ, 2004.

______. *O papel de Nova Friburgo na rede de localidades centrais fluminense: uma análise comparativa 1966-2007*. Rio de Janeiro: Geo UERJ (2007), v. 29, pp. 452-72.

______ e CAVALCANTI, Vera Maria d'Ávila. "Tipologia urbana no estado do Rio de Janeiro ao final do milênio". *As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente, futuro*. Florianópolis: INSULAR, 2011, pp. 147-58.

______ e COELHO, Maria do Socorro Alves. "A importância do fenômeno da segunda habitação e suas implicações com a atividade de lazer-veraneio: o exemplo do estado do Rio de Janeiro". In MARAFON, Glaucio José e PESSÔA, Vera Lúcia Salazar (orgs.). *Agricultura, desenvolvimento e transformações socioespaciais: reflexões interinstitucionais e constituição de grupos de pesquisa no rural e no urbano*. Uberlândia: Editora Assis Ltda., 2008, pp. 303-18.

______ e O'NEILL, Maria Monica Vieira Caetano. *Atlas do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2000. CD-ROM.

______ e ______. "Considerações sobre a dinâmica populacional fluminense: contrastes entre a metrópole e o interior". In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Miguel Angelo. *Revisitando o território fluminense IV*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012, pp. 199-228.

______ e ______. "Contrastes entre a metrópole e o interior fluminense a partir do urbano e do rural". In FERNANDES, Ulisses da Silva et al. (orgs.). *Velhos saberes, novas abordagens: a geografia à luz da contemporaneidade*. 1 ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2015, pp. 1-15.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEABRA, Rogério dos Santos. "Redes de distribuição de produtos agrícolas: o papel dos supermercados". In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Miguel Angelo (orgs.). *Revisitando o território fluminense II*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008, pp. 63-81.

______. "Função pública e comercialização agrícola: o sistema SEASA-RJ e a entrada das grandes redes de supermercado". In MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Miguel Angelo. *Revisitando o território fluminense V*. Rio de Janeiro: Gramma, 2015a, pp. 299-307.

______. *A rede de comercialização agrícola no estado do Rio de Janeiro: articulações, processos e fluxos nas novas formas de abastecimento alimentar* (tese). UERJ, 2015b.

Anexo 1 – IBGE: delimitação das regiões geográficas intermediárias e imediatas – a metodologia de pesquisa

Por Paulo Wagner Marques

Esse projeto nasceu da necessidade de atualizar o quadro territorial brasileiro nas escalas micro e mesorregionais. Desde o momento do lançamento das micro e mesorregiões geográficas, em 1989, o território brasileiro passou por profundas alterações, especialmente nos estados onde a rede urbana era menos consolidada, como os da Região Norte e os da Região Centro-Oeste. Por outro lado, mesmo para os estados do Sul e do Sudeste, como o Rio Grande do Sul e Minas Gerais, onde a rede urbana apresentava-se mais robusta, havia a necessidade de uma atualização desses recortes devido ao expressivo aumento no quantitativo de municípios depois da Constituição de 1988.

Ela prevê, em seu art. 25, que os estados são os responsáveis pelo recorte de microrregiões para fins de seu planejamento, organização e execução de funções públicas. A Constituição, assim, é omissa em relação às mesorregiões e limita a criação de microrregiões às tarefas elencadas. Ao mesmo tempo, não cria qualquer restrição a quantos conjuntos de microrregiões podem ser criados e não estabelece critérios mínimos de balizamento para a sua elaboração. Ou seja, é possível que existam inúmeros conjuntos de microrregiões por estado. Por exemplo, um para segurança pública, outro para educação, outro para saúde e assim sucessivamente, o que inviabiliza qualquer planejamento integrado nos próprios estados e torna a divulgação de estatísticas para esses, nas escalas propostas, especialmente complicada. E a falta de critérios balizadores tornou inviável que se fizesse uma colagem das microrregiões estaduais em uma escala nacional, já que cada estado escolhe os critérios para confecção das microrregiões da forma que melhor lhes interessam.

Assim, devido à heterogeneidade das microrregiões estaduais, à omissão da Constituição em relação às mesorregiões e à necessidade de atualização dos recortes dessas escalas em função da dinamicidade do território brasileiro, o IBGE resolveu empreender as pesquisas necessárias para elaborar os recortes territoriais nas escalas micro e mesorregionais, tendo em vista a missão do órgão de produzir estatísticas que sejam representativas para a sociedade brasileira.

Esse trabalho começou em 2013 e contou com a participação dos estados e da academia. Pela primeira vez em uma pesquisa da Coordenação de Geografia, as unidades estaduais e as agências do IBGE foram consultadas e chamadas a participar ativamente na elaboração dos trabalhos. Foram feitos trabalhos de campo em 14 estados e mais de 11.000 km foram percorridos pelos técnicos da Coordenação de Geografia (quatro fixos no projeto, contando comigo, e a eventual ajuda de algum outro gerenciado por mim). Houve transparência total em relação ao trabalho realizado e todos os estados brasileiros foram convidados a opinar e dar sua contribuição, seja por meio de suas secretarias de planejamento, institutos de estatística e geografia ou outra secretaria responsável pelas divisões estaduais. Na Paraíba, contamos com o auxílio do José Jakson Amâncio Alves, que, se não me engano, é da UFPB.

A equipe aproveitou todo o cipoal de informações levantadas pelo IBGE em suas pesquisas para a elaboração dos recortes. Assim, informações do Censo 2010, como as que tratam de deslocamentos para trabalho e estudo, do REGIC, das Divisões Urbano Regionais e outras pesquisas já existentes foram usadas para embasar o trabalho. Esses dados permitiram, por meio de intenso uso de Sistemas de Informação Geográfica, desvendar novas centralidades. Na verdade, essas novas centralidades já vinham sendo captadas pelas pesquisas do IBGE, e consideradas no espaço vivido das populações locais, mas a análise dos dados nunca havia sido realizada com o objetivo específico de desvendá-las.

Em relação ao critérios, a rede urbana brasileira foi escolhida por nós para embasar o projeto. Mais do que qualquer outro aspecto atualmente, é a rede urbana que comanda os fluxos de pessoas e mercadorias, a curta e média distância, e dá sentido à vida cotidiana da população. Pensando na coleta e divulgação de estatísticas por parte do IBGE, bem como em base para o planejamento estatal, a rede urbana é o critério que apresenta as respostas mais aderentes à realidade da população brasileira. Por esse motivo, também, optamos por não usar nomes consagrados em divisões anteriores, como "Triângulo Mineiro", "Baixo São Francisco", entre outros, na nomenclatura das novas micro e mesorregiões elaboradas. Geralmente, elas seguem o nome da principal cidade do recorte.

A metodologia é um capítulo à parte. Foi preciso adaptar os critérios usados às diferentes realidades urbanas do país. Não fazia sentido usar os mesmos quantitativos para traçar os recortes territoriais em São Paulo e em Roraima.

Então, optou-se por tratar os diferentes de forma diferente, mas dentro das mesmas balizas. Por exemplo, a Região Norte e a Centro-Oeste tiveram os números de população mínimos reduzidos para a criação de regiões geográficas imediatas, sempre que houvesse a necessidade de se criar uma com menos de 5 municípios (número mínimo da metodologia, comportando exceções, como no caso da microrregião de Angra dos Reis). Outro exemplo foi o sistema de transportes, que também foi usado no trabalho, e que teve o seu padrão alterado no caso do Amazonas e em alguns momentos no Pará. Lá, os rios foram usados como elemento de coesão das regiões geográficas imediatas (sugestão da SUDAM). Entretanto, em qualquer estado brasileiro, as seguintes regras de ouro foram seguidas:

– As regiões geográficas imediatas e intermediárias deveriam respeitar os limites territoriais dos estados;
– Todo estado deveria ter ao menos quatro regiões geográficas imediatas;
– Todo estado deveria ter ao menos duas regiões geográficas intermediárias.

A primeira regra de ouro acabou por separar algumas concentrações urbanas, como Petrolina e Juazeiro. A segunda e a terceira foram necessárias no caso dos estados do Amapá e de Roraima, e em menor grau no Acre.

O Rio de Janeiro apresentou dois casos de exceção regiões geográficas imediatas: Angra dos Reis e Rio Bonito. O primeiro caso foi devido ao relativo isolamento geográfico, que faz com que Angra dos Reis e Paraty formem uma unidade coesa, com quantidade populacional significativa; já Rio Bonito não compõe nenhum arranjo populacional, apesar de estar próximo de vários, e apresenta uma pequena centralidade, suficiente para isolá-lo em uma região geográfica imediata devido aos contingentes populacionais somados aos dos outros dois municípios que dela fazem parte – Cachoeira de Macacu e Silva Jardim.

Fonte: Resumo elaborado a partir de IBGE, 2017.

Anexo 2 – Estado do Rio de Janeiro: delimitação das regiões geográficas intermediárias e imediatas em 2017

UF.C.2	Estado	Código RGInt	Região Geográfica Intermediária	Código RGI	Região Geográfica Imediata (RGI)	Geocódigo	Municípios	População 2016
33	Rio de Janeiro							
		3301	Rio de Janeiro					12.709.251
				330012	Rio de Janeiro			12.340.927
						3304557	**Rio de Janeiro**	**6.498.837**
						3304904	São Gonçalo	1.044.058
						3301702	Duque de Caxias	886.917
						3303500	Nova Iguaçu	797.436
						3303302	Niterói	497.883
						3300456	Belford Roxo	494.141
						3305109	São João de Meriti	460.541
						3302502	Magé	236.319
						3301900	Itaboraí	230.786
						3302858	Mesquita	171.020
						3303203	Nilópolis	158.319
						3302700	Maricá	149.876
						3304144	Queimados	144.525
						3302007	Itaguaí	120.855
						3302270	Japeri	100.562
						3305505	Saquarema	83.750
						3305554	Seropédica	83.667
						3301850	Guapimirim	57.105
						3303609	Paracambi	50.071
						3302601	Mangaratiba	41.557
						3305752	Tanguá	32.703
				330008	Angra dos Reis			232.479
						3300100	**Angra dos Reis**	**191.504**
						3303807	Paraty	40.975
				330014	Rio Bonito			135.845
						3304300	**Rio Bonito**	**57.963**
						3300803	Cachoeiras de Macacu	56.603
						3305604	Silva Jardim	21.279
		3302	Volta Redonda - Barra Mansa					1.001.716
				330007	Volta Redonda - Barra Mansa			642.583
						3306305	**Volta Redonda**	**263.659**
						3300407	**Barra Mansa**	**180.126**
						3300308	Barra do Piraí	97.152
						3304003	Piraí	28.088
						3303955	Pinheiral	24.076
						3302809	Mendes	18.111
						3304409	Rio Claro	17.850
						3301801	Engenheiro Paulo de Frontin	13.521
				330009	Resende			188.777
						3304201	**Resende**	**126.084**
						3302254	Itatiaia	30.475
						3304110	Porto Real	18.552
						3304128	Quatis	13.666
				330011	Valença			170.356

				3306107	**Valença**	**73.997**
				3306206	Vassouras	35.622
				3303856	Paty do Alferes	26.939
				3302908	Miguel Pereira	24.856
				3304508	Rio das Flores	8.943
3303	Campos dos Goytacazes					
		330003	Campos dos Goytacazes			628.191
				3301009	**Campos dos Goytacazes**	**487.186**
				3304755	São Francisco de Itabapoana	41.240
				3304805	São Fidélis	37.696
				3305000	São João da Barra	34.884
				3302056	Italva	14.647
				3301157	Cardoso Moreira	12.538
		330001	Itaperuna			193.670
				3302205	**Itaperuna**	**99.504**
				3300605	Bom Jesus do Itabapoana	36.031
				3304102	Porciúncula	18.156
				3303104	Natividade	14.986
				3306156	Varre-Sai	10.500
				3302304	Laje do Muriaé	7.257
				3305133	São José de Ubá	7.236
		330002	Santo Antônio de Pádua			116.573
				3304706	**Santo Antônio de Pádua**	**41.246**
				3303006	Miracema	26.607
				3302106	Itaocara	22.736
				3300902	Cambuci	14.824
				3300159	Aperibé	11.160
3304	Macaé - Cabo Frio					1.000.877
		330004	Macaé - Rio das Ostras			477.997
				3302403	**Macaé**	**239.471**
				3304524	**Rio das Ostras**	**136.626**
				3301306	Casimiro de Abreu	41.167
				3304151	Quissamã	23.125
				3301405	Conceição de Macabu	22.316
				3300936	Carapebus	15.293
		330006	Cabo Frio			522.880
				3300704	**Cabo Frio**	**212.289**
				3300209	Araruama	124.940
				3305208	São Pedro da Aldeia	98.470
				3300233	Armação dos Búzios	31.674
				3300258	Arraial do Cabo	29.077
				3301876	Iguaba Grande	26.430
3305	Petrópolis					985.716
		330010	Petrópolis			505.820
				3303906	**Petrópolis**	**298.158**
				3305802	Teresópolis	174.587
				3305158	São José do Vale do Rio Preto	21.017
				3300225	Areal	12.058
		330005	Nova Friburgo			332.072
				3303401	**Nova Friburgo**	**185.102**
				3300506	Bom Jardim	26.424
				3301504	Cordeiro	21.158
				3301108	Cantagalo	19.727
				3301207	Carmo	18.322
				3305703	Sumidouro	15.153
				3301603	Duas Barras	11.145
				3305901	Trajano de Moraes	10.351
				3304607	Santa Maria Madalena	10.198
				3305307	São Sebastião do Alto	9.075
				3302452	Macuco	5.417
		330013	Três Rios - Paraíba do Sul			147.826
				3306008	**Três Rios**	**79.230**
				3303708	**Paraíba do Sul**	**42.737**
				3305406	Sapucaia	17.604
				3300951	Comendador Levy Gasparian	8.255

Fonte: Elaborado por Nathan Nunes, a partir de "IBGE – Divisão do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias" em 2017.

Governanças cooperativas sustentáveis na gestão metropolitana fluminense: desafios geográficos

Augusto César Pinheiro da Silva

1. Apresentação

As configurações territoriais e suas representações políticas, na atualidade, estão em plena metamorfose. A comprovação de que os modelos instituídos para a representação espacial nas esferas decisórias do modelo federal brasileiro precisam de ajustes sistêmicos é inegável frente aos vigentes eventos sociopolíticos[1] nos diversos fragmentos espaciais no país.

Dentre os ajustes sistêmicos urgentes e fundamentais para as próximas décadas, vale destacar: os graus e intensidades de competências entre os agentes de representação e suas solidariedades intersetoriais, a emergência de novas formas de governança que atendam às demandas espaciais fundamentadas em desejos coletivos mais amplos/restritos de variados grupos sociais e novas arquiteturas político-institucionais de gestão dos territórios sob o manto legal de outra legislação factível de solidariedades e coparticipações nas esferas da política e da sociedade territorializada. Reflexões mais constantes sobre esses ajustes demandam redes de ação acadêmica, social e política mais constantes e frequentes.

Tais solidariedades, aqui entendidas no sentido concebido por Silva (2002) ao tratar a cooperativização[2] entre instituições privadas e públicas como uma

---

1. Os eventos sociopolíticos expressivos nos últimos quatro anos (2013-7) destacados são: as manifestações de rua de 2013; a reeleição do governo federal, em 2014, em uma relação de clara divisão (52% x 48%) entre os formadores de opinião do país e o decorrente acirramento das tensões políticas e ideológicas na atualidade; o *impeachment*, em 2016, desse mesmo governo federal eleito por uma sociedade esgarçada; a crise do poder Judiciário no país, com a luta entre os legisladores e juízes desde o advento da Operação Lava Jato, em março de 2014; a recessão da economia brasileira que fez o país retroceder às condições de qualidade de vida de quase duas décadas anteriores; a crise de legitimidade das eleições municipais e estaduais brasileiras, em 2016, quando os votos brancos e nulos atingiram o patamar histórico de 33% do total; e as delações premiadas, que vêm atingindo as representações em todas as escalas do poder público.

2. Processo que expressa a teoria de Münster, uma dimensão mais adequada, a partir dos anos 1980, de uma coparticipação competitiva e cooperativa entre atores e agentes que expressam a cooperação para muito além dos pressupos-

"luta não corporativa entre atores e agentes diversos por qualidade de vida em um mundo desigual", reforçam as discussões sobre o modelo federativo brasileiro e suas formas de representação político-institucional. Tal modelo, já indicado por pesquisadores, como Souza (2005, 2008 e 2017), Castro (2005 e 2006) e Rodrigues (2015), como pouco adequado aos padrões de qualidade exigidos para a gestão das coisas públicas, necessita de urgente revisão de concepção e legislação na inadequada Carta Magna brasileira, que não reflete o perfil socioespacial atual do país.

No caso das regiões metropolitanas brasileiras que, em alguns casos, incorporam o sentido de megarregião na concepção de Lencioni (2015), a organização espacial altamente densa concentra poder econômico e político e, ao mesmo tempo, possui um apelo cultural e social arraigado por agregar funções de *core areas*. Todavia, em muitos casos (e cada vez mais frequente), tal condição de poder reverte-se negativamente em relação ao que se esperaria de "espaços repletos de potencialidades" – já que em ambientes altamente urbanizados convergem padrões atuais de qualidade de vida[3] (perspectivas holísticas com outras que tomam formas de concretude material no cotidiano territorial) –, que, em condições de grande desigualdade socioespacial, geram um grande mal-estar coletivo e individual.

Nesse contexto, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ),[4] unidade territorial singular referente aos antecedentes históricos da organização territorial brasileira e da legislação sobre o tema no Brasil, vem sendo pensada e estruturada desde os anos 1937, quando da Constituição brasileira, cunha-

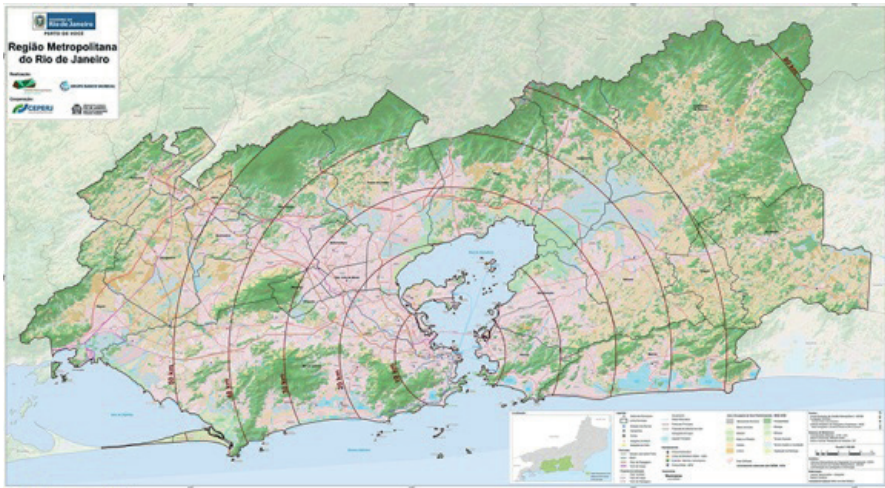
---

tos clássicos de Rochedale (século XVIII), conectando-se o conceito de cooperativização aos tempos atuais de globalização e das sociedades em rede e atomizadas.

3. Em uma tentativa de análise da qualidade de vida de forma mais ampla, saindo principalmente do reducionismo biomédico, autores diversos abordam essa concepção como uma representação social criada a partir de parâmetros subjetivos (bem-estar, felicidade, amor, prazer e realização pessoal) e também objetivos (acesso a serviços públicos, seguridade social, proteção à vida privada e coletiva, liberdade de ser/ir/vir, capacidade de geração da subsistência, vida integrada aos sistemas oficiais, dentre outros), cujas referências são a satisfação das necessidades básicas e das necessidades criadas pelo grau de desenvolvimento econômico e social de determinada sociedade (Adaptado de Pereira et al, 2012, p. 241).

4. A RMRJ é formada hoje pela conurbação de 21 municípios, com variações constantes, e agrega mais de 12 milhões de habitantes, a segunda mais populosa do país. Desse total, cerca de 6,5 milhões de pessoas vivem no município-sede e capital da unidade federada Rio de Janeiro – formação territorial arquitetada em 1975, com a fusão político-administrativa da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Os municípios pertencentes à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, desde 2014, são: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

da no Estado Novo, "em seu art. 29, inaugurou a previsão de agrupamento de municípios da mesma região para a administração de serviços comuns, cabendo ao Estado regular o meio de constituir-se o agrupamento e a sua administração" (Slawinski, 2006, pp. 214-5). No seu contexto evolutivo, tal concepção político-administrativa de região vem sofrendo inferências no mundo ocidental, notadamente em nível acadêmico e institucional no mundo europeu ibérico – e que afeta a produção acadêmica e institucional no Brasil, notadamente nos âmbitos da ciência política, direito constitucional, geografia política, gestão do território e as política públicas – a partir das abordagens sobre a Responsabilidade Social do Território (RST) e o localismo ético, primorosamente trabalhados por Ferrão (2011), ao citar as abordagens de Del Baldo (2009) e Argiolas et al. (2009) − nessas direções também em suas recentes publicações.

Mapa 1 − Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) em 2017

Fonte: Adaptado do *site*: http://www.modelarametropole.com.br/documentos/. Acesso em: 12 jul. 2017.

Ainda segundo Ferrão (2011), o reforço das abordagens sobre parcerias público-privadas e as formas de governanças territoriais sobre as mudanças paradigmáticas da ação institucional dos estados vêm substituindo, crescentemente, a concepção de "governos" (um modelo moderno cunhado pelo estatal, burocrático, vertical etc.) por outra baseada em "governanças", cujas coordenações entre atores e agentes são mais horizontais e verticais em projetos comuns). Nesse sentido, as discussões sobre possibilidades de gestão na imen-

sa mancha urbana formada pela metrópole Rio de Janeiro ganham interesse pelos agentes institucionais. O escopo espacial e econômico dessas discussões vem sendo empenhado, competentemente, pela economista Sol Garson (2009), no Rio de Janeiro, que reforça a necessidade de ser reconhecido e encampado o debate ocidental sobre as potencialidades e gargalos das governanças locais e metropolitanas, discurso crescente na Europa e no Brasil, desde os anos 1960. No caso europeu, esse interesse ocorreu como resultado da intensa urbanização e reconstrução das metrópoles europeias no pós 2ª Guerra Mundial; no caso brasileiro, tal interesse foi enfraquecido frente às crises fiscal e política no país, nos anos 1980 (Garson, 2009).

Assim sendo, e acompanhando as dinâmicas territoriais atuais, a pesquisa aqui apresentada buscará ampliar as discussões sobre a necessidade de serem observadas as metrópoles brasileiras (e o Rio de Janeiro, como reflexão empírica) como ambientes propícios para novas arquiteturas de gestão territorial, em que a cooperação e a coparticipação se tornem vieses atingíveis para a emergência de governanças sustentáveis para milhões de pessoas, diariamente. Tal situação será analisada sob duas perspectivas: 1) uma que vem sendo proposta pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ),[5] lançado pelo Governo do estado do Rio de Janeiro, em 2015, com o sugestivo nome de "Modelar a metrópole", e que está sendo implementado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG) desde 2017, quando o estado do Rio de Janeiro vive a maior crise fiscal e financeira desde a fusão Guanabara-Rio de Janeiro, em 1975; e 2) o Projeto RIO METRÓPOLE[6] – Progestão II, derivado

---

5. No seu escopo, o "Modelar a metrópole" chama cariocas e fluminenses a pensarem juntos sobre estratégias de "viver metropolitanamente", com a seguinte justificativa: o crescimento dos centros urbanos dos 21 municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro torna urgente a busca por soluções conjuntas para os seus desafios sociais, econômicos e ambientais. [...] o "Modelar a metrópole" está reunindo poderes públicos dos municípios, sociedade civil, instituições acadêmicas, empresariado e organizações de classe para elaborar um plano estratégico que oriente o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro rumo a um futuro com mais qualidade de vida, justiça social e igualdade. Adaptado de http://www.modelarametropole.com.br/. Acesso em: 12 jul. 2017.

6. Projeto vencido em licitação pública pelo *pool* NAT/PUC-Rio e uma empresa americana especializada em cartografia e geoprocessamento que tem o objetivo de fortalecer a gestão pública e a assistência técnica ao desenvolvimento territorial integrado, com o intuito de ampliar e avançar no processo de melhoria da gestão pública. Objetiva ainda atingir novos patamares de qualidade no gasto público, tendo como resultados melhor qualidade na prestação dos serviços públicos e no cotidiano da população fluminense. Tendo como premissa esses macro-objetivos, e considerando o relevante aporte de conhecimento e de experiências globais trazidas pelo Banco Mundial, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, coordenadora do Programa, em conjunto com o Rioprevidência, a Secretaria de Estado de

do plano estratégico anteriormente exposto, também financiado pelo Banco Mundial e do qual o GeTERJ é um dos participantes na confecção de um sistema de informação integrado para a Região Metropolitana, como projeto político de governança cooperativa no Rio de Janeiro, a partir de 2018.

2. Condicionantes para governanças sustentáveis cooperativas e coparticipativas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Com base nas reflexões realizadas por Silva (2016) sobre as condicionantes metropolitanas de gestão cooperativa no Rio de Janeiro, a análise a seguir está situada nos pressupostos do Plano de Desenvolvimento Metropolitano, lançado em 2015 e em fase de conclusão (2017) pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Estado do Rio de Janeiro. Também conhecido como o Plano "Modelar a metrópole", a proposta, subsidiada pelo Banco Mundial, reforça o planejamento metropolitano e sua gestão voltados para "a construção de uma metrópole mais ordenada, justa, equânime, próspera e sustentável" (SEPLAG, 2017), adjetivações importantes, porém, sem impactos concretos se o processo de modelação proposto não for efetivamente conhecido e debatido.

A grande expansão urbana brasileira entre 1960 e 1980, notadamente nas capitais da macrorregião Sudeste do país, densificou as relações espaciais entre diversos núcleos integrados espacialmente, tornando a capacidade de gestão territorial fragmentada devido às competências das escalas administrativas da legislação em vigor. Essa condição se reflete na qualidade dos serviços prestados a milhões de pessoas diariamente, por prefeitos isolados em seus territórios e desconectados das dinâmicas políticas dos governos das unidades federadas que, por sua vez, tentam se sustentar com os recursos públicos centralizados na União. A esquizofrenia territorial do modelo político brasileiro foi reforçada mais ainda pelas deliberações e costuras mal alinhavadas da Constituição

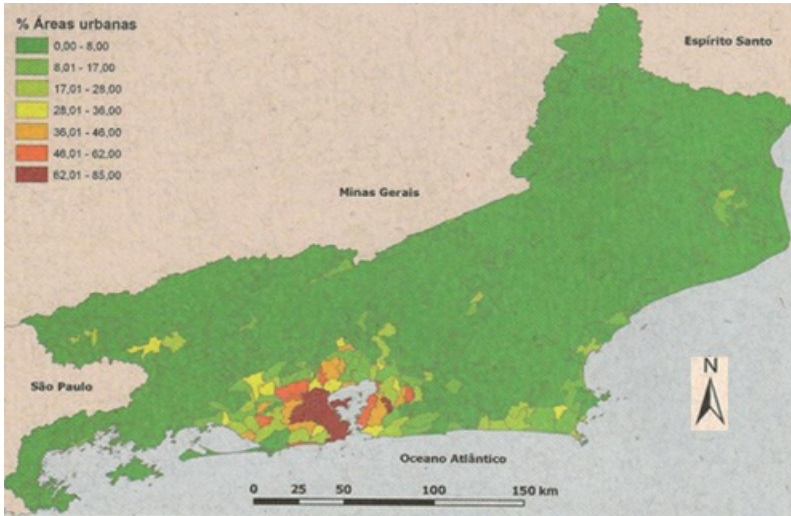
Educação, a Secretaria de Estado de Saúde, o Instituto Estadual do Ambiente, a Secretaria de Estado de Defesa Civil e o Departamento de Recursos Minerais desenvolveram um plano de ação pautado nos desafios de gestão enfrentados pelas áreas centrais e finalísticas, por meio da especificação dos seguintes componentes técnicos: Componente 1 – sistemas centrais de governo e ferramentas de gestão para melhor desempenho e eficiência; Componente 2 – fortalecimento da capacidade de gestão da educação, capacitação docente institucional e incentivos para a eficácia escolar; Componente 3 – gestão de saúde e sistemas de informação; Componente 4 – desenvolvimento da capacidade institucional e tecnológica do mutuário para prevenção e atuação em eventos climáticos de alta intensidade; e Componente 5 – administração do projeto (Adaptado de http://www.progestao.rj.gov.br/. Acesso em: 12 jul. 2017).

municipalista de 1988, deixando passar, pelos gestores públicos e a própria população, a percepção espacial a qual Villela Souto (2005) se refere no seguinte trecho:

> [...] é importante chamar a atenção para o detalhe que uma lei que institui região metropolitana pressupõe um fenômeno econômico, fático, social e urbanístico, que é a conurbação. Portanto, quando existe uma conurbação, os interesses são interpenetrados, não se percebe mais onde termina um município e começa outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; *o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos* (p. 156, grifo nosso).

No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a concentração de 72% da população da unidade federada em somente 23% dos seus municípios faz com que a observação do jurista destacada acima seja ainda mais expressiva, considerando-se a importância demográfica dessa macrorregião. No cartograma a seguir, é fácil localizar os 21 municípios metropolitanos, apenas observando-se o percentual de áreas urbanas no território da unidade federada.

Tal perfil urbano da unidade tem a sua história na constituição do município neutro do império brasileiro, em 1834, que, em 1891 foi transformado em Distrito Federal, permanecendo assim até 1960, quando foi incorporado ao antigo estado do Rio de Janeiro, em 1975. A histórica separação territorial do município do Rio de Janeiro da antiga província fluminense deixou marcas profundas, sejam elas sociológicas, antropológicas ou geográficas, nos seus habitantes e territórios. Enquanto o perfil cosmopolita da cidade do Rio de Janeiro se consolidou na população carioca como uma marca da urbanidade e capitalidade na prestação de serviços diversos na escala nacional – associados à modernidade da gestão central do país advinda do seu território (situação mantida mesmo após a cidade ter perdido a sua condição de capital do Brasil, em 1960) –, o antigo estado do Rio de Janeiro manteve o seu tradicional perfil rural associado às atividades primárias do período colonial e agrário-exportador. Tal situação foi pouco modificada até a chegada, via Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), dos projetos de modernização logística e energética dos governos militares para o estado, notadamente a partir da fusão político-administrativa e territorial das duas unidades federadas, Guanabara e Rio de Janeiro, em 1975.

Mapa 2 – Manchas de expansão urbana no território do estado do Rio de Janeiro

Fonte: Adaptado de INEA (2010).

Todavia, deve-se considerar que, desde meados do século XIX e, com maior intensidade, ao longo do século XX, a periferia imediata do município neutro (mais tarde, o Distrito Federal) foi gradualmente desestruturada do seu perfil rural para outro mais urbano, o que possibilitou a ampliação dos seus núcleos habitacionais, mantidos tímidos até o início do século XX. Como reflexo desse processo urbanizador, a região (que, mais tarde, passaria a ser nomeada de Baixada Fluminense e conhecida, nacional e internacionalmente, pelos seus índices de pobreza crônica e violência explícita) teve a sua população exponencialmente ampliada em um período de menos de um século. Recebeu muitos habitantes em seus municípios vindos tanto do território carioca (pobres que se retiravam da cidade do Rio de Janeiro pelo alto valor do solo urbano, dos impostos e taxas gerados pelas diversas reformas urbanas, ao mesmo tempo em que eram atraídos para a Baixada Fluminense por políticas públicas específicas de urbanização da área com o desmonte, pelo poder central, das atividades primárias dos municípios limítrofes à capital federal) quanto migrantes vindos, notadamente, dos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, além dos da macrorregião Nordeste do país, populações que eram afetadas por diversos níveis de escassez. Com a ampliação numérica, simultaneamente, da população carioca e dos municípios limítrofes na fai-

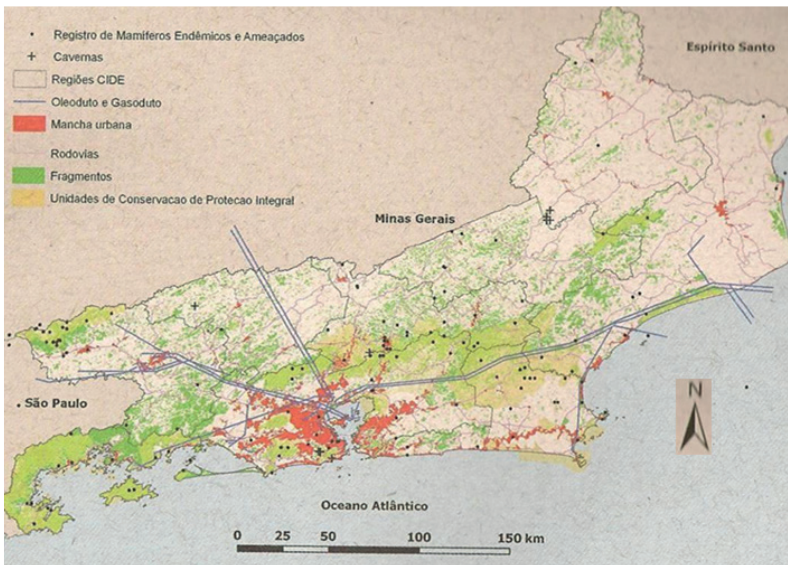
xa imediata da fronteira do Distrito Federal, outrora o "cinturão verde da capital do país", a conurbação foi sendo concretizada ao longo do século XX, ao mesmo tempo em que o antigo estado do Rio de Janeiro perdia quantidades absolutas de população, esvaziando-se os municípios, situação que perduraria até os anos de 1990 (Silva, 2005 e 2015).

Nesse contexto de possibilidades e urgências trazidas pela crise fiscal e política atual do país (e, especificamente, a da unidade federada Rio de Janeiro, depois de quase uma década – de 2006 a 2014 – de uma falsa sensação de crescimento e consolidação de investimentos no território fluminense – a partir da estreita articulação política entre os governos da União e da unidade federada, resultando em uma marginalização do papel dos municípios nos processos de desenvolvimento local/regional, entre 2002 e 2015) é que novas formas de gestão dos territórios voltaram "à crista da onda", para que sejam tentadas mudanças sustentáveis nas formas sobre as quais as políticas públicas devem ser pensadas e aplicadas em espaços conurbados e regionais.

Como resultante das políticas públicas dos governos centrais brasileiros para a modernização do novo estado do Rio de Janeiro com a fusão de 1975, algumas importantes redes infraestruturais (como as de gás e óleo), rodovias e outros aspectos associados à natureza (projetos de proteção à Mata Atlântica) podem ser observados no espaço fluminense. Todavia, as maiores transformações foram realizadas no território carioca, desde então, tanto por governos municipais quanto estaduais. A seguir, um cartograma dessas marcas espaciais que precisam de uma intersecção para um projeto integrado de desenvolvimento que considere a complexidade de um território pensado geopoliticamente.

Assim sendo, ao retornarmos ao objetivo da discussão federalista no Brasil, anteriormente comentada, o escopo geral do Plano "Mudar a metrópole" resgata o principal tema das discussões sobre as competências dos três níveis (União, unidades federadas e municípios) de gestão territorial no Brasil do período republicano: a desconcentração dos investimentos da *core area* metropolitana, ou seja, do município do Rio de Janeiro. Com base na legislação sobre o tema e as reflexões mais do que pertinentes de Grau (1974) sobre o conceito de "função metropolitana", o jurista afirmava, no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, em 1971, que as tais das *funções metropolitanas* são:

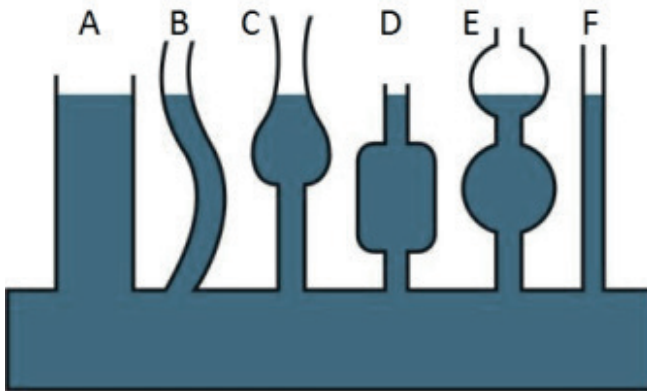
> [...] atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais. Para que o conceito possa ser aplicado, indistintamente, a qualquer realidade metropolitana, basta que se substitua a expressão "diferentes municípios" por "diferentes unidades administrativas com atuação na área" (Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, 1971, p. 189).

Mapa 3 – Aspectos urbanos, logísticos e ambientais no território fluminense

Fonte: Adaptado do INEA (2010).

Levando-se em conta essa importante referência político-administrativa (gestada nos Atos Institucionais de 1967, durante o período de exceção do Estado brasileiro), a ideia foi sendo adensada pelos juristas envolvidos na legislação metropolitana daquela época e que ampliaram as reflexões sobre os temas metropolitanos em tempos mais recentes. Entre elas, ressaltam-se, neste capítulo, as visões de Alves (1998) e Grau (2000) sobre como as *funções metropolitanas devem se tornar públicas*. Para esses juristas, as regiões serão consideradas, de fato, metropolitanas quando certos serviços nelas presentes e oferecidos *tenham um tratamento comum e integrado*, *dando forma pública às funções existentes*, ou seja, integrando-se vários municípios a partir da oferta comum e

horizontal deles, entendendo-se tal dinâmica como de "interesse comum entre o poder municipal e a União, o que deveria promover uma 'gestão unificada'" (Slawinsky, 2006, p. 216), ou seja, "uma gestão conjugada de todas as entidades autônomas que existem no limite de uma região metropolitana" (Idem, p. 217).

Tal abordagem se justifica pela necessária confiança político-institucional instituinte a ser criada a partir de uma *sociedade supraterritorializada* – entendendo-se tal concepção como a correlação de ações conjuntas envolvendo atores sociais e agentes da política territorial interessados em tornar públicas as funções existentes, e que devem ser de usufruto coletivo na região. Esse modelo de governança cooperativa, mais do que resultante de ações de governos, deve se comportar como um sistema de vasos comunicantes,[7] como as leis da física mostram por meio do sistema hidrostático apresentado a seguir.

Esquema – Sistema de vasos comunicantes

Fonte: Adaptado de http://www.ebah.com.br/. Acesso em: 12 ago. 2017.

7. Apesar de a ideia de que "o mundo não é um sistema de vasos comunicantes", como afirma o prof. Walter Belik (da Unicamp e formado pela EAESP-FGV/SP, que vem de uma trajetória de pesquisas relacionadas à avaliação de políticas agrícolas e agroindustriais na escala mundial, concentrando as suas atenções nos aspectos do processamento, logística e distribuição de alimentos como fatores determinantes para o sucesso de políticas alternativas de segurança alimentar), acreditamos que, sem política séria e geograficamente sustentável, não se criam pontes nem se derrubam muros para a ação e o reconhecimento das responsabilidades social na escala da gestão. O nosso contraponto com a visão do renomado pesquisador é em relação à ideia de que a desconcentração e redistribuição precisam ser pensadas politicamente em múltiplas escalas, para que as desigualdades socioespaciais não criem mais esgarçamentos e tensões, notadamente em ambientes demograficamente milionários.

Esse sistema apresentado, na explicação das leis da hidrodinâmica, é

> [...] um conjunto de vasos, dois ou mais, que são postos em comunicação entre si de tal modo que um líquido que se deite num deles se distribui por todos os outros. Nessas circunstâncias, qualquer que seja a capacidade particular de cada um dos vasos ou a sua posição relativa no conjunto deles − supondo-os abertos, as superfícies livres do líquido, nos vasos comunicantes, ficam situadas, em todos eles, ao mesmo nível. Poder-se-ia pensar que o líquido contido em A, por exemplo, pelo fato deste possuir maior diâmetro do que B e, portanto, conter uma porção de líquido de maior peso, obrigasse esse mesmo líquido a ascender mais em A. Tal situação não se sucede. O que ocorre é o equilíbrio do líquido e esse equilíbrio exige, segundo a lei fundamental da hidrostática, que a pressão tenha igual valor em todos os pontos situados a um mesmo nível, o que só se verifica quando as superfícies livres do líquido nos diferentes vasos estiverem todas no mesmo plano horizontal (Adaptado e traduzido de Delgado et al., 2004, p. 369).

Em analogia com a lei da física apresentada, o tema central deste trabalho − a geografia política – torna-se factível e desejável. Adaptando-se a tradução da obra espanhola acima sobre os vasos comunicantes à dinâmica de gestão metropolitana cooperativa desejada, tem-se a seguinte adaptação: uma região integrada por municípios coligados em uma governança cooperativa é formada por unidades políticas que recebem de fontes diversas (e de agentes e atores locais, inclusive), a mesma política pública. Apesar das características particulares e singulares de cada município da região e a sua posição locacional no sistema regional, cada um deles terá o mesmo nível de impacto da medida unificada, mesmo sendo desiguais, já que o sistema é livre de imposições externas e aberto ao equilíbrio endógeno que objetiva tornar públicas e equânimes as funções existentes naquele espaço. Como o objetivo é o equilíbrio espacial das funções públicas (para haver sustentabilidade das ações políticas), os municípios mais ricos (ou com menor demanda em relação à função existente que está em foco) participarão mais do processo distributivo usando suas forças de pressão e atuando com a mesma intensidade política que os mais carentes dessas funções. Assim, a política pública por todo território regional fará com que a função pública seja mais saudável, ampla e plural, já que ela foi redinamizada por políticas públicas específicas que as reforçou com o seu direcionamento mais intenso para onde há maior escassez da função. Equilibrando-se esta por

toda malha regional, a concepção de função pública é atingida para o setor e novas ações terão a mesma lógica, porque cada unidade municipal terá potencialidades capazes de suprir faltas e carências em outro ponto do sistema regional de funções públicas.

A partir da analogia apresentada, observa-se como o objetivo do Projeto "Modelar a metrópole" na Região Metropolitana do Rio de Janeiro propõe o compartilhamento de serviços comuns entre os territórios municipais mais carentes de uma ação mais efetiva dos municípios mais fortes regionalmente. Um primeiro caminho é resgatar o ambiente de credibilidade institucional para que sejam eliminadas as crônicas crises de governabilidade entre as escalas município-município e município-unidade federada. Assim sendo, a flexibilização de orçamentos municipais para a definição de projetos associados às demandas regionais nesse jogo de comunicação "comunicante" intermunicipal adequará os recursos dos orçamentos locais entre os vários municípios regionalizados, descentralizando os recursos estaduais pelo jogo da pressão política suprapartidária, por exemplo, no campo da luta social local.

Releva-se, também, o fato de os juristas aqui citados terem uma dimensão não geográfica das funções metropolitanas, ao considerarem, assim como Grau (1974), que:

> [...] nas regiões metropolitanas (as atividades e serviços urbanos), uma parte delas pode consubstanciar função metropolitana e outra não. É o caso, por exemplo, da função "abastecimento de água", onde a captação, adução e tratamento *não prescindem de uma administração unificada (município-unidade federada-união, por exemplo), sendo de interesse estritamente local* [...] (p. 36, grifo nosso)

A afirmação acima desqualifica as discussões sobre as gestões integradas por bacias hidrográficas, por exemplo, restringindo as unidades de gestão territorial aos pressupostos legais das competências dos três níveis do federalismo brasileiro. Atualmente, todavia, tal concepção vem sendo reconsiderada pelas dinâmicas políticas desenvolvidas por diversos comitês de bacias hidrográficas pelo Brasil que, além de considerarem os limites da gestão territorial de águas (na verdade é uma confluência de decisões de níveis de poder com competências e escalas variadas – governos municipais locais, governos estaduais, União, movimentos sociais, representações de classe e de bairros etc.), reforçam tais políticas setoriais, com múltiplas competências, em torno do abastecimento

de água em projetos de ocupação e uso das bacias sobre as quais os municípios estão assentados.

Nesse sentido e levando-se em conta os aparatos espaciais sobre os quais os serviços essenciais devem ser oferecidos como funções metropolitanas na RMRJ, alguns tópicos mais específicos aqui se fazem necessários no momento da pesquisa em curso. A unidade territorial em referência não pode conceber uma *gestão ambiental integrada em águas salgadas* isolada nas competências municipais. Tal gestão deve envolver o equilíbrio do ecossistema marítimo, o controle das atividades industriais e de circulação, a observação diligente sobre as atividades recreativas, pesqueiras e turísticas em um litoral tropical repleto de especificidades, a renovação de um processo de urbanização litorâneo descontrolado e especulativo, a reestruturação da complexa rede logística de abastecimento de gás e óleo para a metrópole e outras regiões do território brasileiro dentre outros importantes fatores – sem que se considere, essencialmente, a presença de duas baías circundantes à cidade. O surgimento e a consolidação da cidade do Rio de Janeiro deu-se no litoral de uma das mais famosas baías do mundo, a de Guanabara, e o seu processo de ocupação e uso ainda é largamente estudado por geógrafos (com destaque para o professor Elmo da Silva Amador),[8] biólogos, ecólogos, oceanógrafos, cientistas ambientais e pesquisadores de outras áreas do conhecimento. Desde os anos de 1960, a metrópole cresce, demográfica e economicamente, na direção oeste e se encontra com a Baía de Sepetiba no seu limite continental sul. Desde então, as pesquisas sobre essa baía ganham novas intensidades,[9] mas são ainda muito mais tímidas, se comparadas às realizadas sobre a Guanabara. Todavia, já se comprova com os dados socioambientais levantados nessas pesquisas (muitas delas liga-

8. A obra síntese da trajetória do professor do Departamento de Geografia da UFRJ foi escrita a partir da atualização da sua pesquisa sobre a avaliação ambiental da Baía de Guanabara, em 1997. Em 2007, três anos antes de falecer, ele entregou a obra citada neste trabalho, que é um compêndio absolutamente necessário para os pesquisadores do e sobre o Rio de Janeiro. Nessa publicação, Amador (2013) traz informações, observações e reflexões preciosas para o nosso tempo sobre esse grande espelho d'água, cantado em verso, prosa e imagem por todo o mundo, remontando a história geológica, biológica e antropológica em torno deste símbolo brasileiro que é a Baía de Guanabara.

9. Recomenda-se, como base de boas referências sobre artigos e bibliografias de pesquisas diversas sobre a Baía de Sepetiba, o documento diagnóstico gerado pelo Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), fonte para importantes pesquisas socioespaciais futuras sobre esse imenso espelho d'água que envolve tantas questões essenciais para a qualidade de vida metropolitana, no Rio de Janeiro, no futuro. O endereço eletrônico desse importante relatório diagnose chamado de "Baía de Sepetiba: fronteira do desenvolvimentismo e os limites para a construção de alternativas" é: <http://www.pacs.org.br/files/2012/12/ Ba%C3%ADa-de-Sepetiba-fronteira-do- desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2017.

das aos capitais corporativos dos grandes investimentos para a implementação de complexos industriais e portuários lá alocados, notadamente pós 1970) que as mesmas dinâmicas urbanas, logísticas e infraestruturais que arrasaram socioambientalmente as margens da Baía de Guanabara, ao longo dos quase quinhentos anos de presença do homem ocidental no seu litoral, repetem-se na Baía de Sepetiba, em um ritmo avassalador, pois as externalidades negativas cresceram em um ritmo exponencialmente preocupante em apenas algumas décadas. Reforça-se a ideia de que os serviços prestados em águas marítimas nas duas baías deva ter uma função metropolitana central, já que dos seus 21 municípios, oito são banhados pelas duas baías, e entre esses, cinco são os mais povoados do estado (Rio de Janeiro, São Gonçalo, Niterói, Duque de Caxias e Nova Iguaçu) e centralizam os investimentos econômicos e logísticos do território estadual.

Outra especificidade sob a lógica de construção de funções metropolitanas para os serviços essenciais a serem prestados pela rede de governança na RMRJ deve ser voltada para os *sistemas de captação de água potável e sua distribuição espacial, assim como os de saneamento básico e logístico para a coleta e tratamento de esgoto doméstico e industrial*, temas intensamente discutidos nos estudos institucionais aqui citados (as concepções de funções municipais X funções metropolitanas de Grau, 1974; Ferraz, 1976; Tácito, 2002; Villela Souto, 2005, Garson, 2005, entre outros). Compreendida entre duas grandes "regiões hidrográficas" (região hidrográfica Baía de Guanabara − RH V – e região hidrográfica Guandu – RH II), a RMRJ deve, nesses temas, ser coordenada pelos comitês de bacias hidrográficas responsáveis pelas articulações político-institucionais das regiões II e V supracitadas, que se tornam espaços políticos (Castro et al, 2013) para as discussões e deliberações sobre os serviços essenciais elencados anteriormente. Assim sendo, a população metropolitana como um todo ganhará nos fóruns municipais, o que pode reduzir um problema até agora insolúvel: a redefinição das competências, suas escalas e territórios de gestão para questões de abrangência espacial bem mais ampla.[10]

---

10. Sobre esse tema, é fundamental a compreensão de um dos maiores fracassos de gestão pública no estado do Rio de Janeiro até hoje: o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), iniciado em 1995. Ao ser desconsiderada a escala dos eventos geográficos que provocam a poluição nela, o PDBG, que foi setorizado, acabou não atendendo ao planejado pelo Governo do estado do Rio de Janeiro, gerando o desperdício de gigantescos investimentos internacionais, notadamente advindos dos bancos japoneses. A incapacidade de gestão sobre o processo de redução de lançamento de dejetos no espelho d'água dessa baía está, em parte, associado à falta da dimensão do fator geográfico "bacia hidrográfica" como unidade de gestão. Nessa dimensão, deve ser observada a capacidade de captação de todo

Um terceiro ponto específico relacionado à escala metropolitana do Rio de Janeiro (mas que é indubitavelmente um dos nós górdios atuais para a gestão de áreas metropolitanas em diversos países periféricos e semiperiféricos da atualidade) refere-se à mobilidade urbana. A falta de um sistema intermodal que integre tanto o espaço interregional metropolitano quanto a RMRJ às demais regiões do estado fluminense reduz a eficiência de atrair investimentos diversos, que são, em linhas gerais, promotores de emprego e renda. O recém-construído Arco Rodoviário Metropolitano, interligando os municípios de Itaboraí ao de Itaguaí (e passando por mais outros seis municípios metropolitanos) criou importantes conexões intermunicipais na megarregião MRJ, notadamente em municípios-chave na Baixada Fluminense, sub-região metropolitana com graves e históricos problemas de violência implícita e explícita. Todavia, a falta de um sistema intermodal diverso (sistemas ferroviário, operado pela Supervia, somente para passageiros, e hidroviário, operado pela CCR Barcas, tanto na Baía de Guanabara quanto na de Sepetiba, somente para passageiros também) sobrevaloriza o modal rodoviário tanto intramunicipal (como é o caso dos BRTs, na cidade do Rio de Janeiro) quanto intermunicipal (o domínio da empresa 1001 no território fluminense é quase absoluta) tanto para o transporte de carga quanto para o de passageiros. A carência de opções de modais, notadamente os não rodoviários, na escala intermunicipal, gera um dos maiores problemas de serviços públicos essenciais oferecidos aos cariocas e fluminenses: a ineficiência da mobilidade metropolitana. Milhões de pessoas sofrem diariamente com a falta de opções para circular na mancha metropolitana do Rio de Janeiro devido também à cartelização, por empresas privadas, dos sistemas de transporte. Tais empresas, por sua vez, têm o controle político das agências reguladoras, que agem como máquinas de apoio ao

---

sistema de esgotamento sanitário existente e, por meio de ações conjugadas, deve-se aperfeiçoar tal sistema e estendê--lo para onde ele não existe, conectando-o completamente para tornar eficiente todo o processo de coleta e transporte de esgotamento sanitário doméstico e industrial. Todavia, o sistema foi fragmentado por ações isoladas e de maneira a beneficiar “os interesses específicos de alguns municípios”. Sem integração horizontal de tal dinâmica que deve ser referendada por comitês de bacias hidrográficas, os resultados negativos não tardam a aparecer. Além desse importante fator, as dinâmicas de crescimento urbano precisavam ser monitoradas mediante um sistema metropolitano que respeitasse as margens dos rios que deságuam na baía, assim como as áreas ribeirinhas e de manguezal do litoral desse espelho d’água. Para uma melhor compressão do tema e dos desmandos de tal megaprojeto, recomenda-se a leitura da dissertação de mestrado de Vieira (2009), *O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Entraves institucionais e impactos territoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, defendida no PPGG do Departamento de Geografia da UFRJ.

sistema ineficiente, gerando um ciclo de insatisfação generalizada para os milhões de circulantes diários da metrópole Rio de Janeiro.[11]

Um dos tópicos específicos mais importantes que necessita do resgate da função metropolitana nos dias atuais, sob a base regional, e, portanto, a discussão sobre um modelo de gestão que ressignifique os entes federativos "não como mais um governo, mas sim como mais e melhores governanças" se refere ao *sistema metropolitano de recolhimento e deposição de resíduos sólidos*. Baseada ainda em sistemas municipais cuja responsabilidade recai sobre as prefeituras, cremos ser de interesse coletivo na escala regional que a função social das atividades relacionadas ao recolhimento, transbordo e deposição de resíduos ganhe relevância e efetividade no âmbito metropolitano por serem os resíduos e o seu mau manuseio público um dos temas que mais causam efeitos devastadores na qualidade de vida de milhões de pessoas. Referendar a discussão regional sobre o tema leva para a escala da gestão compartilhada as decisões sobre os espaços a serem "sacrificados" para a boa coordenação regional sobre o tema. Os debates sobre os temas aterros sanitários, usinas de tratamento de resíduos, usinas de compostagem, centros de transbordo e seleção de resíduos etc. são sempre traumáticos em termos territoriais devido ao sacrifício imposto a determinados espaços que terão os seus valores simbólicos e concretos desabando sob diversas perspectivas.

Do valor do preço da terra às doenças endêmicas associadas a vetores diversos, passando pela poluição do ar e sonora imposta pelo tráfego constante de caminhões transportadores malcheirosos e barulhentos, os espaços metropolitanos definidos para essas funções precisam ser mediados por fortes contrapartidas acordadas sob termos efetivamente justos para milhões de pessoas. Assim como os *royalties* são recursos advindos como contrapartidas aos graves problemas socioambientais locais gerados por externalidades nocivas na exploração de recursos diversos, por exemplo, os serviços essenciais associados aos resíduos devem beneficiar os territórios escolhidos por meio de uma rede de ação política e social em prol de um bem comum. Maiores investimentos po-

---

11. Para o aprofundamento no tema, recomenda-se a leitura apurada da excelente dissertação de mestrado de Pacífico (2013) intitulada *Transporte Aquaviário de Passageiros na Baía de Guanabara (RJ): monopólio e gestão das acessibilidades em uma perspectiva geográfica*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PGE) da PUC-Rio. Em abril de 2018, será defendida mais uma dissertação de mestrado sobre o tema *Mobilidade no Rio de Janeiro*, no mesmo PGE, abordando o resgate do modal ferroviário de passageiros entre os municípios fluminenses e intermetrópoles do Sudeste. O autor da pesquisa é o mestrando Pável Grass.

dem ser direcionados para as mesmas áreas a fim de gerar emprego e renda, como também para temas relacionados ao reflorestamento, cuidado com as águas públicas e mais atendimento médico-hospitalar. Tais contrapartidas devem compensar o ônus do recebimento dessa carga sistêmica no setor como forma de conter, pelo menos em parte, os corpos doentes[12] que surgirão nas zonas de sacrifício.

Finalmente, como último ponto das especificidades aqui destacadas[13] envolvendo o Rio de Janeiro – tema que não é singular a essa metrópole, mas que emerge como um dos mais graves problemas de ordem coletiva a ser enfrentado sob a égide das funções metropolitanas (e das responsabilidades sociais dos territórios por meio das novas governanças) – destaca-se o *sistema de segurança pública*. Um dos mais expressivos e impactantes problemas da atualidade cotidiana das metrópoles brasileiras, a violência explícita possui raízes históricas singulares na estruturação regional do Rio de Janeiro. Entre os mais variados processos geradores da violência cotidiana nas cidades latino-americanas e, com destaque nas cidades brasileiras (desde o processo colonial, o massacre dos povos locais, as desiguais divisões territoriais reforçadas pela manutenção dos privilégios de grupos políticos nas esferas de decisão dos diversos níveis do poder público até a manutenção dos esgarçamentos dos tecidos socioespaciais no ambiente metropolitano atual), as discussões sobre os níveis de violência estrutural na cidade e suas periferias ganhou destaque na pesquisa acadêmica e no próprio desenvolvimento da identidade carioca/fluminense que, institucionalmente, afetam as análises sociológicas, historiográficas e geográficas de um tema constante para a decisão sobres políticas públicas a serem implementadas nesse eixo metropolitano. O reconhecimento institucional de que a violência é um aspecto presente no *ethos* dos cariocas e fluminenses me-

12. O tema merece atenção redobrada de pesquisadores e gestores. Para uma melhor compreensão sobre o mesmo no município do Rio de Janeiro, recomenda-se a leitura da dissertação de mestrado de Paulo (2015). Intitulada de *Sobre resistência e resignação: o exercício do poder político no combate à produção de corpos doentes*, a geógrafa faz uma excelente narrativa sobre como os poderes instituídos definem as zonas de sacrifício em cidades metropolitanas como a do Rio de Janeiro e, assim, aprisionam corpos que adoecem em territórios afetados por políticas públicas injustas para com aqueles que têm menos inserção política e força de pressão. Fazendo analogia com a ideia de prisão e cárcere em Foucault, ela o classifica como um espaço de produção de corpos doentes.

13. Educação e Saúde públicas são temas recorrentes nas discussões sobre os serviços coletivos que precisam ser melhorados urgentemente. Como são assuntos absolutamente básicos para todos os lugares, a pesquisa em curso deixou tal reflexão para o artigo a ser produzido proximamente frente à importância de se verificar tal debate na escala federativa e para além das regiões metropolitanas e RIDES do país.

tropolitanos[14] destaca o tema nas decisões de alocação de investimentos públicos e privados nos territórios que compõem a mancha metropolitana da região e definem um padrão de "qualidade de vida metropolitana" cujo tema "violência" precisa ser contextualizado, mensurado e analisado. Atualmente, o tema "Unidades de Polícia Pacificadora" (UPP)[15] referenda-se como a última grande política pública pensada para a cidade carioca e ampliada para a sua Região Metropolitana, com o objetivo de erradicação das causas da violência estrutural no Rio de Janeiro e que, atualmente, se concentram no controle, pelo narcotráfico subdividido em facções diversas e articulado com os poderes oficiais, nos grandes complexos de favelas e bairros periféricos da cidade e da sua Região Metropolitana.

No Projeto "Modelar a metrópole", as articulações em curso não dão prioridade ao combate da violência, em diversos níveis, de forma direta e proativa.

---

14. As abordagens sobre a violência no Rio de Janeiro são amplamente pesquisadas e discutidas. Seus temas que passam por: a condição de cidade balneária e periférica no ambiente colonial português na América do Sul entre os séculos XVI e XVIII e a violência institucional das corruptas burocracias portuguesas; as tensões, cooptações e devastações culturais geradas pelos conflitos dos Estados europeus com os ameríndios (e o seu extermínio) por todo o recôncavo da Guanabara; a destruição ambiental da mesma baía, com destaque para a sua vida marinha; a inviabilização de navegabilidade dos rios da bacia da Baía de Guanabara e a pobreza estrutural gerada pelas doenças endêmicas e epidêmicas que assolaram todo o fundo da baía e os leitos dos seus rios contribuintes, ao longo de quatrocentos anos (e que retornaram, exponencialmente, nas últimas décadas do século XX); a divisão territorial separando-se o município neutro do Rio de Janeiro (ou município real) e a província fluminense, em 1834, criando-se vários problemas de ordem econômica, sociológica e antropológica no contexto do Rio de Janeiro; as constantes mudanças dos estatutos político-jurídicos da cidade do Rio de Janeiro e as violentas intervenções urbanas da "era da modernidade", o que gerou a derrubada de morros, dessecamento de várzeas, rios, lagunas, o desaparecimento de restingas, mangues, alagados importantes para o ecossistema tropical ao ser expandido o espaço de ocupação urbana, industrial e de circulação nos litorais oceânico e interior (da Baía de Guanabara); a ineficiência das políticas habitacionais na metrópole e a banalização do tema "favelização da cidade" há mais de um século; a ação do poder público da União (e a ineficácia do "poder local" quando a cidade do Rio de Janeiro ocupou o papel de Distrito Federal – 1891-1960) de eliminação das atividades agrícolas e áreas verdes na região atualmente conhecida como Baixada Fluminense em prol de um projeto industrialista e devastador das condições socioambientais nas periferias intermetropolitanas; a presença de uma polícia militar repressora e corrupta, com funções herdadas do período regencial no século XIX e que não representa os anseios das populações locais por bem-estar e proteção (pois imiscuiu-se de relações incestuosas com o crime organizado); dentre outras situações históricas, sociológicas, espaciais, ambientais, que são amplamente pesquisadas e divulgadas por investigadores diversos e em tempos múltiplos.

15. Para melhor conhecer tal dinâmica de política pública, recomenda-se a leitura atenta da ótima dissertação de mestrado defendida por Valle (2016), no Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Formação de Professores da UERJ (FFP). Intitulada de *As implicações territoriais da pacificação de favelas: um estudo sobre a Unidade de Polícia Pacificadora na Mangueira*, o trabalho do atual doutorando reflete sobre as especificidades da UPP da Mangueira sem perder o foco explicativo sobre essa importante política pública que teve efeitos diversos, temporal e espacialmente, desde o seu início em 2008. Atualmente as UPPs, frente à crise orçamentária vivenciada pelo Governo do estado do Rio de Janeiro, estão praticamente desativadas e a violência implícita voltou a aumentar.

O combate das formas concretas de violência, que afastam investimentos diversos e promovem o crescimento econômico, deveria ser focado em um política de segurança metropolitana em que articula-se: a) a fusão das polícias militar e civil em uma única corporação desmilitarizada capaz de combater, com inteligência, setores da economia ilegal que dominam parte do poder instituído na metrópole; b) um sistema de combate à entrada de armas no estado do Rio de Janeiro por meio de uma articulação entre a polícia reformada, a Polícia Federal e o Exército, em um processo de articulação regional que envolvesse, no policiamento ostensivo, as guardas municipais que atenderiam demandas locais mais específicas do cotidiano da mancha metropolitana (vigilância de bairros, policiamento ostensivo de estradas, controle sobre a circulação de cargas em áreas onde os roubos são frequentes etc. Ou seja, além dos focos na reestruturação econômica, no modelo de mobilidade e difusão de infraestruturas e no resgate dos patrimônios ambiental e cultural, uma cultura de proteção, incorporação e ação de investigação e buscas inteligentes, com um bom sistema de vasos comunicantes entre os municípios, deveriam ser prioritárias para estruturação de uma governança cooperativa e sustentável na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

3. Algumas reflexões parciais

O projeto "Modelar a metrópole", iniciado em 2015, tem produzido um farto material institucional a partir das parcerias dos poderes públicos instituídos com uma série de pesquisadores, agentes públicos, empresas, pesquisadores, escritórios, agências nacionais e internacionais, que deverão ser o foco de diversas análises acadêmicas, nos próximos anos. Desse material, além dos excelentes mapeamentos e alguns novos exercícios de regionalização da metrópole, destacam-se diagnósticos e propostas de estruturação de uma nova mentalidade sobre o poder nas metrópoles do país, a partir do Rio de Janeiro, pois esse ente federativo é inexistente como figura jurídica e de representação, mas que é um fato nos territórios de realização cotidiana de milhões de pessoas, diariamente. Nesse sentido, pensar cooperativamente a metrópole é mergulhar nas várias possibilidades de governança integrada e coparticipativa para que *funções metropolitanas* possam prover as redes regionais. Igualmente, pensar a metrópole brasileira atualmente é retomar as discussões de "vasos comunicantes" apresentadas pelo sistema jurídico-institucional marcado nas legislações brasi-

leiras nos anos de 1960 a 1990. Regionalizar municípios e descentralizar a gestão se tornam processos complementares para a melhoria da qualidade da gestão pública dos espaços conurbados, pesquisando-se estratégias de gestão dos territórios na geografia política.

Referências

ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru: EDIPRO, 1998.

AMADOR, Elmo da Silva. *Baía de Guanabara: ocupação histórica e avaliação ambiental*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2013.

ARGIOLAS, G. et al. "Building innovative models of territorial governance". *Journal of Place Management and Development*, v. 2, n. 3, pp. 178-210, 2009.

BELIK, Walter. "O mundo não é um sistema de vasos comunicantes". Entrevista dada ao jornalista Andriolli Costa, do IHU Unisinos para o *site Plataforma social: caminhos para o desenvolvimento*. Porto Alegre, 24 mai. 2014. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/o-mundo-nao-e-um-sistema-de-vasos-comunicantes/. Acesso em: 12 ago. 2017.

BONAVIDES, Paulo. "A regionalização política do Brasil e a Nova República". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 60 e 61, pp. 195-232, Belo Horizonte, UFMG, jan.-jul. 1985.

BRASIL. Ministério de Integração Nacional. Disponível em: http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides. Acesso em: 12 jul. 2017.

CASTRO, Ina Elias. "Território do Estado: divisão ou fragmentação? Argumentos para um debate necessário". In FONSECA, Antonio Angelo Martins da et al. (org.). *Estado, território e a dinâmica das Fronteiras: reflexões e novos desafios*. Grupo de Pesquisa LESTE da UFBA. Salvador: JM Gráfica e Editora Ltda, 2013, pp. 33-52.

______. "Do imaginário tropical à política: a resposta da geografia brasileira à história da maldição". *Revista Eletrônica Geocrítica*, Barcelona. Disponível em: http://www.ub.es.geocrit. Acesso em: 2006.

______. "Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil: potenciais de ruptura e de conservação da escala local". *Revista Geousp*, v. 18, pp. 35-51, São Paulo, 2005.

______ et al. (orgs.). *Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea*. 1 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, v. 1.

DEL BALDO, Mara. "Corporate social responsability and corporate governance in Italian SMEs: the experience of some 'Spirit Business'". *Springer Science+Business Media LLC*.

Berlim, 2006. Disponível em: http://works.bepress.com/mara_del_baldo/10. Acesso em: 04 jun. 2016.

DELGADO, M. Ángeles et al. "La recuperación del material científico de los gabinetes y laboratorios de física y de química de los institutos y su aplicación a la práctica docente en secundaria". In *XXI Encuentros de Didáctica de las Ciencias Experimentales*. Servicio editorial UPV, 2004, pp. 361-80.

FERRÃO, João. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERRAZ, Sérgio. "As regiões metropolitanas no direito brasileiro". *Revista de Direito Público*, n. 37-38, pp. 19-24, jun.-jul. 1976.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital/ Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles, PUC-MG, 2009.

GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo. *Plano metropolitano de desenvolvimento integrado da Grande São Paulo*, 1971.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

______. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

GUANABARA, Alcindo. *A presidência Campos Sales*. Brasília: Senado Federal, 2002.

HERRERO FABREGAT, Clemente. *Os símbolos da cidade do Rio de Janeiro vistos pelos jovens cariocas*. Org. Augusto César Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Dados atualizados sobre as populações totais dos RMs e RIDEs". 2015. Disponível em: http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013 -agencia-de-noticias/releases/9647- ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios- em-2015-atualizado-as-18-00h-do- dia-28-08-2015.html. Acesso em: 12 jul. 2017.

INEA – Instituto Estadual do Ambiente. 2010. Disponível em: http://200.20.53.3:8081/ Portal/ MegaDropDown/Regionais/ BaixoParaibadoSul/index.htm&lang=. Acesso em: 12 jul. 2017.

LENCIONI, Sandra. *Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro*. *E-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, ano 6, pp. 6-15, 2015.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. "Regionalização ou municipalização no Brasil?" *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 63 e 64, pp. 171-83, Belo Horizonte, UFMG, jul. 1986-jan. 1987.

MINAYO, M. C. S. et al. "Qualidade de vida e saúde: um debate necessário". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 5, n. 1, pp. 7-18, 2000.

PACÍFICO, Alan Gustavo Fernandes. *Transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara (RJ): monopólio e gestão das acessibilidades em uma perspectiva geográfica* (dissertação). PUC-Rio, 2013

PACS – Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul. "Diagnóstico sobre a Baía de Sepetiba. Disponível em: http://www.pacs.org.br/files/2012/12/ Ba%C3%ADa-de-Sepetiba-fronteira-do- desenvolvimentismo.pdf. Acesso em: 12 jul. 2017.

PAULO, Bárbara de Oliveira. *Sobre resistência e resignação: o exercício do poder político no combate à produção de corpos doentes* (dissertação). PUC-Rio, 2015.

PEREIRA, Érico Felden et al. *Revista Brasileira de Educação Física*, v. 26, n. 2, pp. 241-50, São Paulo, abr.-jun. 2012.

RODRIGUES, Juliana Nunes. "Cooperação e coesão para o desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro". In *II Congresso Internacional Estado, Território e Desenvolvimento, 2015*. Santiago de Compostela: II Congresso Internacional SETED-ANTE, 2015, v. 1. pp. 1-16.

SEPLAG/RJ – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=257671. Acesso em: 12 jul. 2017.

______. *Relatório de propostas de cenários (FINAL)*. Projeto "Modelar a Metrópole", Produto 10, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2017/07/ PRODUTO_10_.pdf. Acesso em: 12 jul. 2017.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. "Cooperativismo e autonomia: pela transformação das práticas e dos objetivos associativistas no espaço rural brasileiro". *Revista GeoUERJ*. Rio de Janeiro, pp. 72-96, 2002.

______. "O território fluminense em questão: a re-significação da cidade e do estado do Rio de Janeiro após trinta anos de fusão". *Agricultura, desenvolvimento regional e transformações socioespaciais*. Rio de Janeiro: CEPUERJ, 2005.

______. "Redefinindo a paisagem do Rio de Janeiro: dilemas constantes sobre o espaço carioca". *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, v. 0, pp. 57-73, 2015.

______. "Uma trajetória de investigação de geografia política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro". *GEOgraphia*, v. 18, pp. 95-114, Niterói, UFF, 2016.

[FALTA O NOME DO AUTOR]. "Sistema de vasos comunicantes". *Site* do EBAH. Disponível em: http://www.ebah.com.br/search?start=50&q=vasos-comunicantes. Acesso em: 12 jul. 2017.

SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. "Regiões metropolitanas e serviços públicos de interesse comum". *Revista de Dir. Proc. Geral*, n. 60, pp. 214-39, 2006.

SOUZA, Celina. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988". *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, pp. 105-22, Curitiba, 2005.

______. "Federalismo: teorias e conceitos revisitados". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 65, pp. 27-48, 2008.

______. "Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas". *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 51, pp. 25-45, 2017.

TÁCITO, Caio. "Saneamento básico: região metropolitana. Competência estadual". *Boletim de Direito Administrativo*, v. 6, pp. 453-7, São Paulo, NDJ, 2002.

VALLE, Willian Andrion do. *As implicações territoriais da pacificação de favelas: um estudo sobre a Unidade de Polícia Pacificadora na Mangueira* (dissertação). UERJ-FFP, 2016.

VIEIRA, Márcio Viveiros. *O programa de despoluição da Baía de Guanabara: entraves institucionais e impactos territoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro* (dissertação). UFRJ, 2009.

VILLELA, Marcos Juruena. "Parcerias decorrentes do Programa Estadual de Desestatização". *Revista de Dir. Proc. Geral*, v. 59, pp. 155-6, Rio de Janeiro, 2005.

A rede de comercialização agrícola no Rio de Janeiro: processos, dimensões, técnicas e agentes

Rogério Seabra

1. Introdução

O mercado de gêneros agrícolas no Brasil e, consequentemente, no Rio de Janeiro, foi estruturado a partir do crescimento da demanda urbana e das possibilidades produtivas da policultura de pequena escala, já que a estrutura fundiária concentrada e o monocultivo exportador ocupam tradicionalmente o campo brasileiro.

Apesar do domínio da grande produção, Prado Jr. (2000), na década de 1960, já apresentava a existência da agricultura familiar, sobretudo a produção de hortigranjeiros para o autoconsumo e o abastecimento urbano. Também relacionava a potencialidade, desde que garantido o acesso à terra, e a transformação das relações sociais de produção.

De fato, as falhas no sistema de abastecimento eram (e continuam sendo) mais complexas do que entraves pontuais no sistema de transporte, por distância elevada entre produção e consumo ou baixa produtividade agrícola, mas decorrentes da interação desses elementos com outros da economia e da sociedade.

Como processo histórico, no entanto, Linhares (1979) explica as crises de abastecimento com base no domínio da grande produção exportadora e posição marginal da policultura para o abastecimento das cidades e da subsistência. Na verdade, segundo a autora, há momentos distintos no abastecimento, isto é, o enfraquecimento conjuntural da exportação representava uma rápida metamorfose no sistema produtivo e de abastecimento.

Nessa linha, Moreira (2011) relaciona a localização das áreas de policultura ao mecanismo de expansão da grande produção, com rebatimentos diretos no sistema de abastecimento. Conforme indica o autor,

> A policultura acompanha a trajetória migrante desta (grande lavoura), em função da qual se distingue sob duas formas: a que nasce nas linhas de frente e a que nasce na retaguarda. Enquanto a policultura da linha de frente é dinâmica, a da retaguarda incorpora o quadro de decadência e abandono do espaço pela grande lavoura em sua marcha para adiante. Daí que a policultura da linha de frente seja igualmente de mercado e itinerante (Moreira, 2011, p. 71).

Entre as variações conjunturais no binômio produção e abastecimento, a mineração revela a estruturação de um sistema orientado ao mercado urbano que, após sua decadência, foi direcionado, em parte, para a atual cidade do Rio de Janeiro (Linhares, 1979). As transformações conjunturais não eliminaram ou criaram o problema do abastecimento. Na prática, a sazonalidade e a imprevisibilidade são os estruturantes do sistema de abastecimento no Brasil e no Rio de Janeiro ao longo do século XIX e início do XX.

No geral, como estabelecem Linhares (1979) e Gawryszewski (2002), o início do século XX foi marcado por muitos problemas de abastecimento e pela responsabilização dos canais devido aos problemas de escassez de produtos no cotidiano urbano. No mesmo período, como indica Bicalho (1992), a expansão demográfica na área metropolitana reorganizou as relações e as localizações entre área de consumo e produção de gêneros agrícolas no espaço fluminense.

Retornando aos argumentos de Linhares (1979), a autora relaciona o crescimento da demanda por produtos na área urbana carioca e na crescente Baixada Fluminense ao surgimento de empresas de comercialização. Em outras palavras, a demanda gerada pelo crescimento demográfico e urbano empurrava a produção para áreas mais longínquas, exigindo, portanto, uma organização logística apropriada ao novo ritmo e à intensidade de comercialização (Galvão, 2009).

Segundo Linhares (1979),

> A organização da produção para o abastecimento exigiu a montagem de uma estrutura de transportes e de comercialização que escapava às possibilidades reduzidas do pequeno produtor. Este, quando situado na periferia de um centro consumidor em expansão, como foi o Rio de Janeiro, ou entregava seus produtos às empresas (de transporte) que se formavam e progrediam ou, então, limitava-se a colocar seus reduzidos excedentes no mercado ambulante (p. 163).

A permanência do pequeno produtor integrado ao grande circuito de comercialização estava atrelada ao procedimento de inclusão da sua produção ao modelo controlado pelas empresas intermediárias da comercialização. À medida que aumentava a distância (física e de interação social) entre produtores e consumidores, os intermediários ganhavam força na gestão dos fluxos de gêneros agrícolas.

A manifestação da crise de abastecimento não representa apenas a falta de produto agrícola, há problemas na qualidade do produto e na precificação. Lavinas e Nabuco (1992) detalham várias políticas públicas com o objetivo de contornar as revelações dos problemas de abastecimento no estado do Rio de Janeiro.

Segundo as autoras, no início do século XX, as ações atuavam basicamente por meio de mecanismos de controle de preços dos produtos, ora viabilizando as importações, ora reduzindo os impostos para os produtos agrícolas. Na prática, as intervenções foram pontuais e não atuaram sobre problemas ao longo de toda a cadeia produtivo-logística.

Gawryszewski (2002) debate a crise no abastecimento carioca a partir das ações cotidianas da população para tentar reverter os problemas gerados pelo Estado, grande culpado pela situação caótica no sistema de abastecimento. O Estado, como regulador, fiscalizador e formulador de políticas públicas, torna-se alvo das demandas por alimentos da crescente população na área metropolitana.

As ações nas décadas de 1930-40 continuam buscando, com base em decretos e ações pontuais, resolver os problemas no abastecimento carioca. A principal conduta do governo ainda era equacionar o sistema a partir dos preços praticados, por exemplo, como indica Gawryszewski (2002):

> Em 18 de novembro de 1938 foi decretada a Lei número 869 sobre Crimes contra a Economia Popular, que punia todos aqueles que destruíssem mercadorias, fraudassem pesos, contribuíssem para o aumento ou queda nos preços por meio de notícias falsas. Quem cometesse tal crime seria preso e julgado pelo Tribunal de Segurança Nacional (p. 30).

Sem dúvidas, há validade na ação pública de controle de preços ao consumidor, pois existe uma relação entre preço do produto, renda e capacidade de consumir produtos agrícolas. Contudo, reitera-se a incapacidade de transfor-

mações estruturais em práticas desse tipo por priorizar mecanismos pontuais para cadeias de abastecimento.

Os momentos de crise no abastecimento são derivados, em sua maioria, de fatores logísticos e socioeconômicos e, dificilmente, decorrem da incapacidade produtiva ou têm na distância o principal entrave. Ao longo do século XX, por conseguinte, "dentro da perspectiva do discurso e das leis" (Gawryszewski, 2002, p. 35), as políticas públicas tentaram equalizar a oferta e controlar os preços dos produtos agrícolas. Contudo, ao abordar o problema pelo preço ou como uma consequência natural (baixa fertilidade, falta de chuvas, relevo etc.), não se pensou no problema de forma sistêmica.

Guimarães (2009) reforça, com Prado Jr (2000), o papel do latifúndio e do monocultivo na consolidação do sistema de abastecimento nacional, ou seja, marginalizando a policultura e o mercado nacional em detrimento das exportações. De acordo com Guimarães (2009),

> As condições terrivelmente opressivas vigentes nos primeiros séculos, que esmagavam no nascedouro o despontar da classe dos pequenos cultivadores independentes, forçando-os a engrossar os contingentes de rendeiros empobrecidos, lavradores obrigados e agregados ou moradores dos engenhos e fazendas, contribuíram também para limitar a expansão da agricultura, para retardar ou impedir a diversificação dos cultivos e para atirar ou manter na ociosidade uma cada vez mais numerosa massa humana (p. 51).

Atualmente, diante de outro contexto histórico e de uma conjuntura política e econômica diferente, o acesso à propriedade da terra ainda é uma questão para os trabalhadores rurais no circuito Tere-Fri (Teresópolis–Nova Friburgo).

Outro aspecto do abastecimento, como novamente elucida Gawryszewski (2002), na década de 1940, é que a legislação criou a Comissão Nacional de Preços. Dentre os vários objetivos, ressaltam-se aqueles associados ao controle inflacionário de preços agrícolas, mas, em contrapartida, não há uma preocupação com a renda do produtor familiar. Na verdade, a comissão buscou reduzir a população das favelas na então capital, levando-as ao campo para aumentar a produção. A política foi um fracasso, pois o êxodo rural continuou e foi ampliado pela modernização na agricultura.

Mais um exemplo das tentativas pontuais e falhas das políticas públicas na primeira metade do século XX aparece na Comissão Central de Preços (Ga-

wryszewski, 2002) em 1946. O principal objetivo era o tabelamento do valor dos produtos agrícolas, estabelecendo um controle nas áreas urbanas. Entretanto, como afirma Gawryszewski (2002),

> Os preços eram estabelecidos pela Comissão Central de Preços por regiões ou por cidades. Tal fato acarretou para a cidade do Rio de Janeiro problemas de ordem de abastecimento, pois seus preços eram tabelados por valores inferiores aos de várias cidades ou regiões, inclusive próximas, ocasionando desvios de mercadorias da cidade do Rio para estas regiões ou cidades (p. 53).

2. Problemas de abastecimento e a intervenção federal: o sistema de centrais de abastecimento

Na década de 1970, o Governo Federal, a partir do Decreto n.º 70.502, de 11 de maio de 1972, cria o SINAC – Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – vinculado ao controle técnico, financeiro e administrativo da COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos. Ficou estabelecido que, via SINAC, o sistema de abastecimento efetivaria troca de informações de comercialização, como, por exemplo, preços, padronização, classificação e embalagem dos produtos agrícolas, apresentando uma forma clara de regulação pública no sistema de distribuição.

O modelo da CEASA, como indica Cunha (2006), "foi desenvolvido em uma perspectiva sistêmica" (p. 38) justamente pela ação do SINAC, ou seja, o sistema federal

> tinha como proposta inicial o estabelecimento de uma rede de informações técnicas entre as unidades atacadistas regionais para servir como ponto de referência aos negócios entre produtores, propiciando o melhor ponto de equilíbrio da oferta e dos preços (p. 38).

As metas e as ações materializadas pela instalação do sistema CEASA impuseram normas e regras padronizadas para a comercialização, ao contrário dos sistemas paralelos oriundos da regulação (ou da falta dela) do mercado. Na prática, a centralidade exercida pelo CEASA não criou um sistema público exclusivo, tampouco eliminou atravessadores. No entanto, reorientou os fluxos de comercialização a partir da criação de uma unidade atacadista centralizadora da produção.

A relação entre a esfera pública e a privada fica evidente com a contribuição de Cunha (2006). Para ele, o fomento estatal

> fez com que as CEASAs brasileiras crescessem sob o duplo estímulo da força coercitiva, associada a leis de proibição de comércio atacadista fora dos espaços delimitados dos entrepostos, com vantagens econômicas, incentivos e privilégios aos comerciantes atacadistas recém-instalados. Essa situação de duplo estímulo, com a criação de um empresariado regulado e ao mesmo tempo privilegiado, foi útil, mas, ao fim, limitador da expansão do modelo CEASA. Generalizou-se, nesse período, uma imagem de apropriação privada de benesses públicas dos agentes privados, como intermediários não funcionais ou como forças de cartel (p. 39).

A ação central do governo via SINAC e CEASA fomentou o fortalecimento de alguns intermediários e, de fato, o mercado atacadista público funcionava com empresas privadas operando nas centrais por concessão, permissão ou via remuneração, conforme indica o art. 8º do Decreto n.º 70.502. Entretanto, a política nacional de criação do CEASA considerou, pela primeira vez, em uma articulação sistêmica da comercialização agrícola, a criação de um representativo entreposto comercial, nó fundamental para produtores e varejistas.

Os sistemas SINAC e CEASA projetados e materializados na década de 1970 estão relacionados aos grandes investimentos da Ditadura Civil-Militar brasileira e ao acesso ao crédito barato disponível no cenário internacional. A lei de criação do sistema federal faz parte do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento.[1] Consequentemente, a crise financeira internacional, o endividamento nacional e a redução do Estado na década de 1980 também influenciaram o funcionamento do sistema CEASA.

O entreposto comercial, importante para produtos e comerciantes, representado pelo CEASA-RJ (2014), não eliminou os intermediários-atravessadores. Apesar de reorientar práticas e fluxos, não aproximou os produtores e consumidores. Na verdade, como defendeu o então presidente da COBAL, Vilela (1978), era inviável que

> Ainda hoje postulamos por sistemas quiméricos de comercialização, que prescindam de quaisquer intermediários, como condição única para melhorar as relações

1. Lei n.º 5.727, de 4 de novembro de 1971.

> de troca da agricultura com os demais setores da economia. Qualificando indiscriminadamente a todos de perniciosos e/ou desnecessários, em verdade damos uma demonstração cabal de desconhecimento do processo de comercialização que, em qualquer sistema econômico, deles não pode prescindir na realização de funções especializadas, dificilmente assumíveis pelo produtor rural enquanto tal (p. 3).

A posição do representante da COBAL destacava a eficiência e a necessidade do intermediário para a comercialização, reforçando o argumento anteriormente apresentado, ou seja, o sistema CEASA-RJ não eliminou os atravessadores; tampouco era seu objetivo eliminá-lo.

Ainda sobre esse período, em um encontro promovido pela CONAB, os dirigentes das centrais de abastecimento do país buscaram avaliar o papel dos mercados atacadistas após uma década de funcionamento. Entre os problemas levantados, o estudo (DECEN[2]/CONAB, 1983) apontou as dificuldades técnicas do sistema CEASA brasileiro para os de gestão e novas tecnologias, entraves burocráticos para a tomada de decisões mais eficientes e a ausência de políticas nacionais de integração desses.

Na prática, o estudo revela a função condominial do CEASA, ou seja, um equipamento público, sem a eficiência e a flexibilidade exigida pelo mercado para controlar o curso da comercialização, logo, tornado privado pela alocação de empresas atacadistas e comerciantes. As centrais de abastecimento não oferecem serviços de comercialização, mas, sim, um depósito para a operação das empresas, dotadas de técnicas de capacidade de gestão de fluxos na rede de comercialização agrícola.

Apesar da realização, da circulação e da precificação ocorrerem no CEASA, majoritariamente, na década de 1980, o estudo da DECEN (1983) indica a apropriação do mercado atacadista por agentes presentes na comercialização, isto é, atravessadores e empresas atacadistas. Há, contudo, uma formalização das empresas localizadas no CEASA e uma concentração espacial das atividades de gestão da comercialização, dando importante na realização do abastecimento de gêneros agrícolas.

Esse período também sinaliza a deficiência de uma articulação nacional do sistema de centrais de abastecimento e, em contrapartida, o crescimento dos movimentos das redes varejistas de supermercados. Ainda nesse sentido, a bai-

2. Departamento de centrais de abastecimento da CONAB.

xa articulação nacional, conforme indica Silva (1988), também comprometeu a formação de um sistema nacional de informações capaz de planejar e orientar as políticas públicas de abastecimento na década de 1990.

A década de 1980, portanto, foi basilar para o reposicionamento das centrais de abastecimento. Nesse período, o fim da articulação via SINAC orientou processos de privatização de algumas unidades do sistema CEASA, enquanto outras, como a unidade fluminense, foram repassadas aos governos estaduais por transferência de ações.

Segundo Cunha (2006),

> Já no final de 1986, com a crise fiscal do Estado brasileiro, levou-se a cabo o desmonte do Sistema Nacional de Abastecimento brasileiro, com a transferência do controle acionário das CEASAs para os estados e municípios. Como tal medida não foi precedida de qualquer regra de transição, institucional ou gerencial, rompeu-se a base central de todo o arcabouço metodológico que norteava a concepção sistêmica da intervenção governamental no setor (p. 39).

O autor relata o fim das trocas de informações técnicas, classificações e operações entre as unidades do CEASA no Brasil. De fato, tal medida retirou a capacidade de regulação na escala nacional do sistema público de abastecimento. Na mesma linha e pensando na unidade fluminense, o governo do Rio de Janeiro não teve capacidade de promover as transformações técnicas necessárias para a modernização do sistema.

A década de 1990 revela a abertura comercial brasileira e um reposicionamento do papel estatal. Nesse contexto, a obsolescência nas CEASA-RJ é contemporânea à entrada das grandes redes transnacionais do varejo no Brasil. Não existe uma simples coincidência nessa situação, porquanto há uma intencionalidade dentro da lógica neoliberal de apropriação da capacidade regulatória do poder público. Em outras palavras, os supermercados se apropriam do funcionamento do CEASA, centralizando a comercialização e controlando os fluxos materiais e imateriais do sistema de abastecimento.

Para ampliar a argumentação, concorda-se com a leitura de Wegner e Belik (2012) sobre as articulações entre centrais de abastecimento e redes varejistas. Para os autores, não há uma concorrência entre um sistema moderno – os supermercados – e um ultrapassado – as centrais de abastecimento. Na verdade, há funções diferenciadas, ou seja, o CEASA-Rio ainda é fundamental para

produtores familiares e varejistas de menor porte e, ao mesmo tempo, oferta parte da demanda dos supermercados.

A falta de investimento e de articulação entre as centrais de abastecimento revela a hegemonia das grandes redes transnacionais e a apropriação e o controle privado da função pública realizados pelo sistema de abastecimento. Sobre isso, Cunha (2006) afirma que

> Muitas vezes (os CEASAs) submetidos a interesses políticos locais, ou à influência dos agentes privados, que virtualmente se apropriaram da gestão, pressionando por tarifas e preços irreais, foi solapada a capacidade de sustentabilidade financeira de boa parte das empresas gestoras (p. 39).

A gestão dos fluxos por agentes privados fica ainda mais clara na perspectiva de Wegner e Belik (2012). Em suma,

> Apesar de, nos anos 1990 e 2000, os volumes de frutas e hortaliças vendidas por empresas atacadistas serem robustos, o setor privado, leia-se as redes de supermercado, passou a coordenar a distribuição de hortifruti especificamente para suas lojas e a desenvolver fornecedores exclusivos de hortifruti (p. 200).

Sem eliminar formas pretéritas, as grandes redes se apropriaram de estruturas de abastecimento e comercialização justamente no momento de reconfiguração das ações estatais no horizonte do neoliberalismo. O enfraquecimento técnico-logístico das centrais de abastecimento é analisado, neste texto, a partir de propostas intencionais de redução da regulação pública para ampliação das práticas mercantis. Na mesma linha, a capacidade transescalar das redes varejistas diante da ruptura das estratégias nacionais do antigo modelo de articulação – o SINAC – também fomentam a hegemonia do setor mercantil e a privatização da função pública.[3]

A gestão dos fluxos pela iniciativa privada gera, conforme afirma Cunha (2006), informações privilegiadas, como a formação dos preços e a disponibilidade dos produtos. Na perspectiva mercantil, tais mecanismos são transformados em diferenciais competitivos e formas de ampliação nas margens de lucro.

---

3. Não há juízo de valor entre os sistemas público e privado. O grande objetivo é apresentar as transformações inerentes ao processo de comercialização, estabelecendo, dessa forma, as atuais articulações e os parâmetros competitivos e técnicos em construção e os impactos desse processo nas relações de poder e na sua territorialização.

O acesso à informação e o controle sobre esse processo determinam, no período atual, a capacidade e a intensidade de um agente influenciar no arranjo espacial da rede de comercialização no estado do Rio de Janeiro. Da mesma maneira, os supermercados impactam o mercado consumidor controlando o tipo de produto mais vendido em determinados dias e reduzindo as unidades de manutenção de estoque.

O Walmart, seguido por vários supermercados, implementou uma série de estudos e realizou várias medidas para reduzir o número de produtos ofertados (marcas distintas de um mesmo produto). As mudanças, na prática, retiram produtos com menor lucratividade, abrem espaço para os com marca própria e ajustam práticas de *just in time*.

Walmart Berg e Roberts (2012) afirmam:

> Na verdade, esperamos que o Walmart se beneficie desproporcionalmente do aumento de preços dos alimentos, dada a sua capacidade de atenuar certos aumentos de custos. Ele opera uma das cadeias de suprimentos mais eficientes no mundo, e agora começa a colher os benefícios da prospecção global de fornecedores, ou *global sourcing* (p. 73).

As práticas logísticas de otimização das compras superam os limites e as ações das centrais de abastecimento. A gestão e a atuação global das grandes redes varejistas transformam o sistema CEASA-RJ em um elo pontual da rede de comercialização, controlado e apropriado pelos supermercados e pela gestão privada. Seguindo Wegner e Belik (2012), o sistema CEASA-RJ atua como um prestador de serviços para as grandes redes, devido a sua capacidade de atuação atacadista, ou seja, de centralizar um representativo volume de produção de gêneros agrícolas, o que significa, também, uma forma de terceirização para os grandes varejistas.

Nessa linha, as técnicas logísticas são fundamentais para o CEASA-RJ ser um competidor eficiente e eficaz na rede de comercialização, ou seja, disputar mercado com operadores logísticos contratados pelos supermercados para garantir regularidade na distribuição de gêneros agrícolas à área metropolitana.

De fato, como indicam Wegner e Belik (2012), os supermercados determinam os padrões técnicos para embalagens e qualidade dos produtos e logísticos, como prazo de entrega e regularidade na distribuição. O resultado desse processo, concordando com Cunha (2006), é a apropriação privada dos exce-

dentes gerados por estruturas públicas e o controle dos fluxos materiais e imateriais em circulação nas redes.

As técnicas e as normas organizacionais são derivadas da importância dada, no período atual, à logística e à cadeia de suprimentos. Sem dúvidas, o aparato técnico-logístico representa um diferencial competitivo para as grandes varejistas transnacionais e para os operadores logísticos em atuação no estado do Rio de Janeiro.

A excelência técnica cria condições mais precisas de gestão de fluxos materiais e imateriais nas redes de abastecimento e, com sistemas informacionais e estatísticos, permite aos supermercados exercer a centralidade no arranjo espacial estabelecido e em constante transformação, ligando as áreas de produção na Região Serrana ao consumo na Região Metropolitana. Logo, a logística, como sistema técnico-organizacional materializa a construção de práticas consensuais, com assimetria de poder, para produtores familiares, operadores logísticos e pequenos comerciantes.

3. Mudanças, permanências e o diferencial logístico: supermercados e central de abastecimento

O termo logística para Silveira (2011) estabelece uma conexão para além do transporte, incorporando as interações ao longo da cadeia de suprimentos, isto é, da extração da matéria-prima até o consumidor e seu sentido inverso, com valores demandados pelo mercado consumidor.

Vitorino (2012) defende a gestão da cadeia de suprimentos como a nova fronteira competitiva no segmento empresarial. Além de produzir, é fundamental ser eficiente na circulação das mercadorias e controlar as informações (Santos, 2002). Assim, seguindo com Vitorino (2012), o principal papel do gestor na cadeia de suprimentos é equilibrar os fluxos de produção, de demanda e de custos, controlando a frequência e a intensidade da circulação de mercadorias.

Com o auxílio de Silveira (2011), verifica-se na circulação e na logística uma ferramenta fundamental no contexto da (re)produção do espaço, na redução de gastos das grandes empresas e na construção da hegemonia das grandes redes varejistas. Concordando com o autor, a análise da logística deve incorporar

> o transporte, as táticas e as situações de armazenagem da montante à jusante do sistema econômico (produtivo, comercial e de serviços), ou seja, do transporte e armazenamento das matérias-primas à entrega ao consumidor final (p. 23).

A leitura geográfica de Silveira (2011) interage com o referencial teórico e empresarial de Fleury et al. (2000). Este analisa a logística como uma resposta aos anseios do mercado e à possibilidade tecnológica, gerando e gerenciando fluxos em todo o planeta. A implementação dos instrumentos técnicos permite a alocação do "produto certo, no local correto, no momento adequado e ao preço justo" (Fleury et al., 2000, p. 28).

Entretanto, Silveira (2011) reforça a necessidade de integrar a logística e as técnicas no processo de (re)produção do espaço e do capital por meio de difusões heterogêneas de inovação, marginalizando e/ou sobrepondo modalidades de circulação menos eficientes ou produtivas. As interações espaciais são dotadas de intencionalidades, que elevam a complexidade da leitura do local, ou seja, a cadeia de suprimentos envolve uma leitura de ações horizontais e verticais carregadas de conflitos e assimetrias.

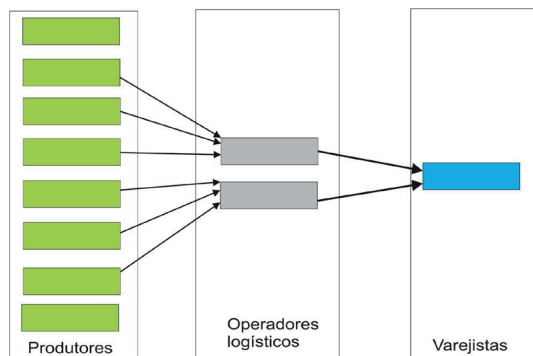
O texto de Vitorino (2012) apresenta vários exemplos de padrões considerados eficientes e competitivos. Os modelos de produção apresentados – "fabricação contra a previsão de demanda, fabricação sob encomenda e montagem conforme pedido" (p. 17) – indicam as possibilidades de gestão para uma mesma cadeia de suprimentos. Não há, portanto, uma cadeia com apenas um modelo de produção. Considerando a comercialização agrícola, a flexibilidade na articulação desses modelos deve ser ainda maior pela grande imprevisibilidade da produção.[4] Consequentemente, há um contínuo processo de transformação na territorialização dos nós – de produtores e consumidores − nas redes de abastecimento de gêneros agrícolas.

A montagem e a gestão da cadeia de suprimentos requerem a ampliação de possibilidades de fornecedores e a consequente redução de vulnerabilidades na oferta de produtos. Nesse sentido, as redes hegemônicas organizam os fornecedores de gêneros agrícolas de operadores terceirizados para minimizar riscos de desabastecimento nas filiais.

O esquema 1, a seguir, expõe um modelo atual de configuração da cadeia de suprimentos dentro da perspectiva de controle de vulnerabilidade e ampliação da eficiência. Há sempre um número maior de produtores, além de alguns em aguardo para integrar a rede a fim de suprir possíveis reduções de oferta. Os operadores logísticos são mais eficientes no reconhecimento de produtores,

4. Mesmo com o arsenal tecnológico – sementes, irrigação, fertilização, defensivos e máquinas –, a produção agropecuária ainda carrega uma variabilidade muito maior do que a produção industrial, por exemplo, em virtude da maior dependência de fatores naturais e maior exposição às intempéries biológicas.

na organização da coleta dos produtos e na distribuição para os varejistas. Estes, por sua vez, não recorrem a um único operador logístico também para reduzir riscos de desabastecimento. A redundância ainda é uma realidade para a rede de abastecimento de gêneros agrícolas em virtude da maior imprevisibilidade da produção e, em menor grau, do consumo, graças aos mecanismos informacionais de controle da demanda.

Esquema 1 – Segmento da rede: redução de vulnerabilidades

Fonte: Adaptação de Vitorino (2012) – Elaboração própria.

A inserção de operadores logísticos também serve para o controle de estoques mínimos. A terceirização da coleta de produtos é fundamental para elevar a eficiência na distribuição dos produtos no tempo certo da demanda, principalmente para produtos perecíveis, como aqueles produzidos na Região Serrana Fluminense, sobretudo no circuito Tere-Fri.

Para Vitorino (2012),

> Na cadeia de suprimentos, a função do *just in time* é tornar o ciclo pedido-entrega-pagamento mais rápido. Mas como isso pode ser feito? A solução é simples: em vez de acumular pedidos enormes com diversos tipos de mercadorias, os fabricantes devem fazer pedidos menores, uma para cada tipo de material (p. 26).

O *just in time* é uma medida de produtividade na gestão da cadeia de suprimentos. Os operadores logísticos representam fixos eficientes na promoção da fluidez espacial e da gestão dos fluxos, capazes de operar os pedidos diários das

grandes redes de acordo com cada filial de cada supermercado. Para Silveira (2011), "não basta só existirem fixos, mas é necessário também haver um ótimo de custos, velocidade, de conforto, de acessibilidade, de frequência, de seguridade, de descrição e de eficiência" (p. 46). Seguindo com o autor, a gestão da cadeia de suprimentos tem impacto na tecnificação dos espaços para dotá-los de fluidez, assim como estabelece os critérios para determinar processos considerados produtivos na circulação de produtos agrícolas.

Na rede varejista, o controle do estoque e a reposição das gôndolas são desafios logísticos, principalmente quando se trata de produtos perecíveis como os gêneros agrícolas típicos da produção da Região Serrana Fluminense. Nesse contexto, Vitorino (2012, p. 28) lembra das práticas de "estoque gerenciado pelo fornecedor (*vendor-maneged inventory*)", ou seja, de articulações entre *software* de supermercados e operadores logísticos, capazes de estabelecer, em tempo real, as demandas do varejista para o dia seguinte de acordo com as vendas do dia corrente.

O abastecimento por EDI – *Eletronic Data Interchange* – automatiza os pedidos dos supermercados e gera respostas rápidas para a reposição do estoque de acordo com o fluxo de demandas. O estoque e a reposição nas filiais é de responsabilidade dos fornecedores – operadores logísticos – que, no caso da comercialização, credenciam produtores com maior capacidade de criar regularidade para as exigências geradas pelas grandes redes varejistas.

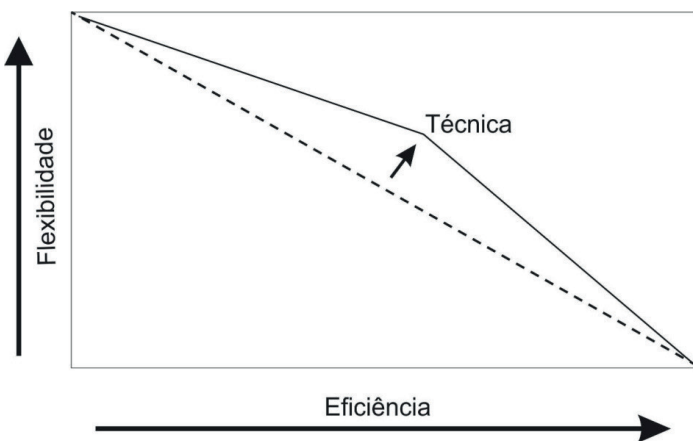
Como articulador de cadeias de suprimentos, o Walmart é referência global, em outras palavras, cria os padrões normativos. De fato, como evidenciam Berg e Roberts (2012), as interações entre o Walmart e seus fornecedores em todo o planeta une processos e sistemas de grandes empresas – fornecedores, operadores e filiais – ao mesmo tempo em que, como lembra Silveira (2011), marginalizam os menores e ampliam a ação das grandes empresas transnacionais.

Segundo Berg e Roberts (2012), parte da liderança logística tem origem na primazia da tecnologia da informação e dos sistemas informatizados de transporte. A rede Walmart padroniza 90% do *software* nas filiais espalhadas pelo mundo, garantindo agilidade e flexibilidade nas decisões sobre fornecedores e consumidores. A utilização dos dados logísticos cria condições para a construção de relatórios sobre o comportamento dos consumidores[5] e, portanto,

5. Berg e Roberts (2012) apresentam o funcionamento do Retail Link, um sistema informacional capaz de avisar o Walmart e seus fornecedores sobre o comportamento do mercado consumidor a fim de agilizar respostas e prever demandas em cada filial da rede.

a criação de estratégias para diferentes nichos de mercado, aliando produção, distribuição e consumo com os mecanismos da acumulação flexível.

Entretanto, analisando as operações logísticas, eficiência e flexibilidade não são grandezas diretamente proporcionais. Conforme o esquema 2, um operador capaz de ofertar demandas de extrema irregularidades tem elevado custo, enquanto que as empresas focadas em redução de custos buscam demandas regulares. A melhor produtividade entre flexibilidade e eficiência (custo) tem origem nas mudanças técnicas e organizacionais, por exemplo, articulando sistemas de informática e processos de terceirização.

Esquema 2 – A técnica como fundamento logístico

Fonte: Vitorino (2012, p. 55).

Na verdade, o gráfico não representa a realidade de uma empresa. As grandes redes varejistas são capazes de atuar sobre múltiplas formas de articulação entre eficiência e flexibilidade, atuando com menores preços e/ou buscando maior oferta de produtos. Nessa relação não linear, produtores familiares e intermediários constroem suas lógicas de resistência, integrando ou não os fluxos de suporte das grandes redes varejistas. No sentido contrário, os supermercados estabelecem dinâmicas e modelos de comercialização, integrando e marginalizando processos e fornecedores transversalmente costurados pelas relações capitalistas hegemônicas. Contudo, há múltiplas estratégias disponíveis de acordo com o produto e com o operador logístico; consequentemente, os supermercados configuram redes de eficiência e flexi-

bilidade, efetivando sua hegemonia do controle dos fluxos. Complementando, Silveira (2011) diz que

> A logística é um desses atributos conceituais que reformulada é capaz de ampliar a eficiência das empresas multinacionais para que elas deem o próximo passo na conquista de mercados, ou seja, transformem-se em empresas globais. As condições estão dadas, isto é, o início do neoliberalismo, com desregulamentações, liberalizações etc. (p. 57).

A hegemonia das grandes redes varejistas passa pelo controle dos fluxos e pela padronização das normas de comercialização. Na prática, os supermercados ditam as previsões de demanda, porém encontram resistência ao procedimento nos produtores rurais ou nos próprios operadores logísticos. Retomando o esquema 1, diferentemente das práticas de abastecimento de produtos industrializados, as redundâncias representam estratégias importantes para a realização de fluxos mais ancorados nas variantes demandas.

Apesar das estratégias de redundância para o controle da vulnerabilidade na oferta de produtos, a aceleração dos fluxos e as análises de resultados são procedimentos constantes para a logística dos supermercados. Como indica Fleury et al. (2000),

> A mesma dinâmica que torna importante o desenvolvimento de processos baseados no tempo faz com que se torne fundamental a adoção de sistemas de mensuração de desempenho que sejam ágeis, abrangentes e consistentes. A logística opera num ambiente de grande diversidade, seja em termos de produtos, clientes, mercados, ou áreas geográficas. Portanto, para acompanhar as operações de forma adequada, e tomar decisões corretas e a tempo, é fundamental desenvolver sistemas de monitoramento de desempenho. As empresas de excelência logística possuem verdadeira obsessão com a mensuração de desempenho (p. 37).

As medidas de eficiência são transformadas em mecanismos de geração desta, criando padrões de sucesso copiados em modelos de *benchmark* (estudo e adaptação de um modelo operacional de uma empresa para outra) e estruturando referenciais de produtividade e competitividade. Esse contexto leva aos processos de desverticalização, ou seja, terceirização de atividades com baixo rendimento. Novamente com Fleury et al. (2000),

> O que muitas empresas buscam nesse processo é o foco em sua competência central, repassando para prestadores de serviços especializados a maioria das operações produtivas. Uma das principais consequências desse movimento foi o crescimento da importância dos prestadores de serviços logísticos (p. 41).

Ao longo da estrada Teresópolis-Nova Friburgo e nas vias perpendiculares, encontram-se vários operadores logísticos, de diversos tamanhos, integrando várias redes de abastecimento. Há prestadores de serviços exclusivos para varejistas e operadores de grande porte atuando para vários supermercados e atravessadores formalizados em múltiplos canais de comercialização. De fato, a terceirização e a organização de operadores logísticos na Região Serrana representam um rebatimento das ações hegemônicas de logística – definição de normas de produtividade e eficiência – das grandes redes varejistas localizadas, sobretudo, na área metropolitana.

A contratação de operadores logísticos reforça a necessidade e a centralidade dos elementos técnicos de informática, como as plataformas B2B (*Business to Business*),[6] os modelos compartilhados de gestão de estoques, os mecanismos de planejamento de rotas para os caminhões e a adequação de embalagens. Esse aparato técnico é extremamente dinâmico em virtude da escala global de competição entre as empresas, como lembra Barat (2011):

> Com a globalização, os sistemas de produção flexível e a sofisticação das técnicas mercadológicas se redefiniram e os princípios da logística alteraram as prioridades e as estratégias. Surgiu uma preocupação maior com a racionalização de tempo e de custo, uma vez que a concorrência apenas em função da qualidade e de preço já não garantia a sustentação de vantagens competitivas (p. 219).

A logística está muito além do simples transporte de produtos, da gestão da cadeia de suprimentos e do planejamento de processos produtivos; ela representa a necessidade atual de reprodução ampliada e acelerada do capital, sob a égide do sistema financeiro exigente de ciclos cada vez mais curtos de produção dos lucros e da produção/apropriação de novos espaços/formas para a alocação dos excedentes. A logística está enquadrada nesse modelo buscando a

---

6. Integração entre empresas. Em geral, os sistemas de EDI – Eletronic Data Interchange – representam trocas instantâneas de informações para gerenciamento da cadeia de suprimentos.

aceleração dos fluxos e o arranjo reticular campos-cidades-redes para ampliar e viabilizar os investimentos e o retorno do capital. Há, portanto, uma intencionalidade na construção dos marcos regulatórios de produtividade e de eficiência. Consequentemente, os processos de inclusão e marginalização dos produtores familiares não advêm da opção simples de participar ou não da rede articulada dos supermercados. Os processos são muito mais complexos e passam por transformações carregadas de sentidos históricos e interações entre o local e a entrada de racionalidades externas.

Como indica Vitorino (2012), na gestão da cadeia de suprimentos, "a ideia é trocar dados sobre os cronogramas de produção para fazer os membros da cadeia de suprimentos trabalhem no mesmo ritmo" (p. 87). Tal fato é inviável para vários produtores familiares, da mesma forma que o é para alguns operadores logísticos e para diversos atacadistas sediados no CEASA-RJ. Esse cenário impõe a configuração de múltiplos canais de abastecimento, com pontos de interseção e projeção de funções distintas sazonalmente para um mesmo agente.

Entre as exigências para contratação de empresas de logística, os supermercados, além da manutenção do fluxo contínuo de oferta, requisitam precisão da entrega, controle do estoque de cada filial e auxílio na reposição nas prateleiras de cada filial. A definição do ROP[7] – Reorder Point – é determinada pelo varejista, enquanto a gestão é compartilhada com os operadores logísticos.

Reiterando o aspecto não linear dessas práticas, a resposta local de processos globalizantes promove idiossincrasias derivadas de mecanismos horizontais e verticais simultâneos com intensidades distintas ao longo do tempo, potencializando a diversidade de canais de comercialização. Nesse sentido, Berg e Roberts (2012) lembram os descaminhos da expansão global da maior rede varejista de supermercados do planeta. Segundo eles,

> No espaço de 10 anos, o Walmart se envolveu em uma onda rápida de joint ventures, aquisições e entradas orgânicas[8] em uma mistura de mercados maduros e emergentes. A distinção entre mercados maduros e emergentes é importante: os

7. Ponto de reposição.

8. Entrada orgânica representa a montagem de uma rede própria do Walmart, isto é, sem compra de redes locais e transformação de procedimentos. Há um processo partindo do zero para a formação de uma cadeia de suprimentos para o Walmart.

> maiores sucessos do Walmart vieram dos mercados emergentes, onde a logística e filosofia CBTD[9] sofisticadas do varejista lhe permitiram ganhar uma posição superior, minar as redes locais e ter uma ótima receptividade por parte dos clientes menos afluentes. Por outro lado, os fracassos mais humilhantes do Walmart ocorreram nos modernos setores de varejo maduros, onde o Walmart Internacional tinha uma estratégia para estabelecer uma hegemonia local (p. 225).

As diferenças na atuação e no resultado ratificam o caráter múltiplo da comercialização agrícola, as possibilidades e as territorialidades presentes em redes sobrepostas e nos variados canais acionados pelo CEASA-RJ. As técnicas estabelecem padrões sem apagar a história e a geografia do local, assim como não podem inviabilizar resistências. A logística empresarial e a gestão da cadeia de suprimentos são hegemônicos e não homogeneizantes.

As múltiplas dinâmicas, os canais e as redes de comercialização compõem um cenário social e espacial complexo e dinâmico. Os padrões logístico-hegemônicos, assim como a atuação dos operadores terceirizados, sofrem constantes alterações e ressignificações a longo prazo. Há antigos e novos agentes em convívio e trocas são percebidas no papel desempenhado pelos agentes.

4. As formas da rede de comercialização no estado do Rio de Janeiro no período atual

Carneiro e Rocha (2009), ao pesquisarem a produção familiar na Região Serrana Fluminense, são enfáticas ao apontar a comercialização como o principal entrave para os agricultores daquela região. Segundo as autoras, compreender os mecanismos de comercialização passa, também, pela análise do acesso à terra articulado com o sistema de intermediação.

Nesse sentido, a propriedade da terra influencia, em geral, nos mecanismos usados pelos produtores para escoar a produção ao mercado metropolitano. De acordo com Carneiro e Rocha (2009), o sistema de parceria é dominante na Região Serrana e inclui as áreas de produção no circuito Tere-Fri. Tal modelo explica a dependência de trabalhadores parceiros, sobretudo meeiros, aos atravessadores que, muitas vezes, são os proprietários. Além da relação en-

9. Representa a política de compras do Walmart – Custo Baixo Todo Dia.

tre propriedade da terra e intermediação, os atravessadores cumprem o papel de legalização da produção. Nas palavras de Carneiro e Rocha (2009),

> O fato da maioria (dos produtores) não possuir registro aumenta a dependência aos comerciantes, que fornecem a nota fiscal como se tivessem sido eles próprios os produtores. Soma-se aos prejuízos causados aos pequenos agricultores por essa prática bastante difundida, a evasão do ICMS do município produtor para o de Teresópolis, de onde provém grande parte desses atravessadores, contribuindo assim para a fraqueza orçamentária das secretarias de agricultura dos demais municípios (p. 273).

A citação é fundamental para, primeiro, apresentar o município de Teresópolis como a localização da maioria dos operadores logísticos e, segundo, retirar a condição de produtor dessas empresas. De fato, há empresas com produção agrícola, todavia, sua produção não é suficiente para equalizar os fluxos demandados pelo consumo na área metropolitana e, portanto, os operadores logísticos funcionam como atravessadores para diversos produtores rurais, pois trabalham buscando a produção diretamente com o produtor (foto 1).

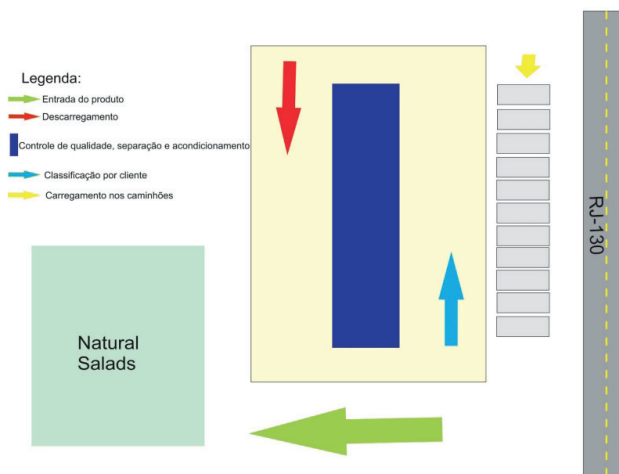
A necessidade da nota fiscal para os produtores rurais é um impedimento para a realização da comercialização de forma direta, isto é, com os consumidores localizados na área urbana. Entende-se, pois, a exigência fiscal como uma forma de ampliar a participação das empresas de distribuição de gêneros agrícolas da região, que, na verdade, refletem a legalização-formalização de antigos atravessadores (no momento, atuando como operadores logísticos).

Foto 1 – Carregamento do caminhão de empresa de intermediação

Fonte: Trabalho de campo, agosto de 2014.

Entre os principais operadores logísticos localizados em Teresópolis, o grupo JFC (José Ferreira Campanha) é responsável pela distribuição de produtos agrícolas, em geral, hortícolas, para várias redes varejistas na área metropolitana. Somente para o município do Rio de Janeiro, diariamente, são quarenta caminhões articulando a área de produção e os supermercados.

A empresa obtém de 20% a 30% dos produtos agrícolas de áreas próprias de produção, enquanto que o restante tem origem em diversos produtores localizados na área serrana e buscam padronização e produtividade para os produtos. Portanto, o grupo JFC assessora seus fornecedores com serviços de extensão rural. Os produtos, como indica o esquema 1, são transportados até o galpão da empresa e, em seguida, selecionados, separados por cliente e destino, embalados e carregados nos caminhões.

Esquema 1 – Macro-organização do grupo JFC

Fonte: Trabalho de campo, janeiro de 2013 – Elaborado pelo autor.

O principal centro logístico do grupo JFC fica em Teresópolis, na margem da estrada RJ-130,[10] próximo aos produtores do circuito Tere-Fri. A organização logística do grupo reflete a transformação dos antigos atravessadores em

10. Estrada Teresópolis – Nova Friburgo.

operadores logísticos dotados de grande capacidade de gerar oferta contínua de produtos para as redes varejistas.

Os caminhões do operador compram a produção de diversos agricultores, sem exclusividade. Na prática, há produtores integrados ao circuito de compras do grupo, com capacidade de gerar oferta contínua e, em casos de aumento da demanda, o grupo busca novos fornecedores para garantir o produto para a rede varejista. Nesse sentido, é impossível tratar os produtores familiares como um bloco homogêneo, isto é, enquanto há oferta dos maiores fornecedores, os menores buscam outros canais de comercialização. Entretanto, na baixa oferta, vários pequenos produtores são inseridos no circuito da empresa e outros, como forma de resistência, se recusam a vender a produção para o grupo.

Conforme relatou o trabalhador rural R,[11] o grupo atua para os produtores desconectados do circuito como um "pirangueiro". Para os trabalhadores rurais, essa palavra representa o intermediário que "só vem na boa".[12] Na verdade, o grupo atua de acordo com a demanda varejista, desligando e ligando os produtores conforme a necessidade do varejista. No mesmo sentido, o produtor rural, no momento de baixa oferta e elevada demanda, escolhe o canal de comercialização, participando de múltiplos canais e de processos de resistência, cooptação e consentimento. A relação hierárquica entre produtores e operadores logísticos tem uma organização fluida, isto é, de acordo com a demanda gerada pelo consumidor/cliente da empresa transportadora.

Retornando ao esquema 1, o produto agrícola entra na área de descarregamento da central de distribuição (foto 2) para, posteriormente, passar pelo processo de controle de qualidade, separação e acomodação em embalagens. De fato, além da fluidez e da capacidade de manter uma oferta constante, essa etapa representa mais um momento de agregação de valor ao produto agrícola e de demonstração, por parte das redes varejistas, da capacidade de construir normas para embalagem, acondicionamento e transporte do produto.

---

11. Trabalho de campo no dia 2 de agosto de 2014.

12. Relato de campo – trabalhadora rural E.

Foto 2 − Descarregamento na plataforma de distribuição

Fonte: Trabalho de campo – janeiro de 2013.

Em seguida, os produtos são discriminados por supermercado e pelas filiais de demandantes nas diferentes redes varejistas. Nesse momento, os sistemas computacionais são aceleradores da comercialização, pois o *check-out*[13] dos supermercados indica, em tempo real, as vendas e a redução do estoque dos produtos. De posse dos números de cada filial, a rede remete ao operador logístico a demanda por produto para cada filial de forma automatizada. Os produtos são organizados dentro dos caminhões refrigerados (foto 3) de acordo com os sistemas de cálculo de cubagem (volume de cada caminhão), e o destino de cada um é orientado e controlado por programas de localização via satélite.

A entrega é feita nas diferentes filiais com acordos de reposição por parte do fornecedor; em outras palavras, um funcionário do grupo JFC é responsável pela alocação do produto na gôndola do supermercado. Além da redução de custo com a contratação de mão de obra, o supermercado repassa o gasto com a manutenção e o gerenciamento do estoque daqueles produtos para o fornecedor. Tal prática indica uma realocação do estoque ao longo da cadeia de suprimentos, bastante diferente de qualquer ideia de eliminação do estoque.

---

13. Caixa registradora.

Foto 3 – Carregamento dos caminhões

Fonte: Trabalho de campo – janeiro de 2013.

As técnicas empregadas objetivam a prática de *just in time*, fundamental para produtos perecíveis e para a redução de custos logísticos, assim como representam um conjunto de transformações na configuração da rede de comercialização. Na prática, os operadores logísticos são basilares para a aceleração dos fluxos e a materialização da lógica hegemônica-normativa das grandes redes varejistas. Ao mesmo tempo, de fato, essas empresas representam uma concentração de capital – em nome da produtividade e eficiência – dos inúmeros intermediários atuantes na região como já indicara Becker (1966), apesar das novas estratégias, técnicas e tempos.

Além da agregação de valor pela logística, o grupo JFC tem uma plataforma de distribuição exclusiva para uma linha de produtos higienizados e embalados após um controle de qualidade mais rígido. A linha *natural salads*, com maior valor agregado e destinada a um nicho de mercado diferente do outro segmento, indica uma transformação nas articulações da comercialização agrícola no estado do Rio de Janeiro, pois o operador logístico é um prestador de serviços de transporte e de transformação do produto.

5. Considerações finais

A localização do grupo JFC e da empresa Tuti-Fruti revela um dado da configuração espacial da comercialização agrícola na área serrana. Ambos localiza-

dos na margem da rodovia RJ-130 articulam da estrada seus fornecedores e sua mercadoria para a área metropolitana.

Além das duas plataformas empresariais, a rodovia também abriga a unidade do CEASA-RJ regional, a unidade serrana de Nova Friburgo. Na prática, a centralidade exercida pelos entrepostos privados representa a apropriação da função pública de gerenciar os fluxos comerciais daquela área. O mercado público não carrega os instrumentos logísticos considerados eficientes e o desenvolvimento de sistemas de transportes e telecomunicações mais eficientes; ele permite o transporte direto para um entreposto mais próximo do consumidor final.

A redução no número de intermediários significa, para o produtor rural, a obtenção de uma parte maior da receita oriunda do trabalho no campo. Contudo, de fato, o transporte, mesmo quando direcionado para a unidade Grande Rio do sistema CEASA-RJ, é realizado por atravessadores que, em geral, são proprietários e estabelecem com os trabalhadores sistemas de parceria (meação).[14]

Com a localização do eixo rodoviário da RJ-130, os operadores centralizam os fluxos das estradas vicinais e, em maior grau para os operadores privados, remetem esses produtos para a área metropolitana do estado do Rio de Janeiro, diretamente para as filiais dos grandes varejistas.

Há, consequentemente, uma sobreposição de canais de comercialização interativos, capazes de reconfigurar constantemente o arranjo da rede de comercialização e a atuação dos produtores familiares. É possível identificar, também, as diferenças técnicas entre os distintos canais em operação e, desse modo, as permanências e as transformações nas normas de comercialização.

Além das grandes empresas de comercialização, há inúmeras outras menores realizando o transporte e a comercialização para a área metropolitana. Como já indicado por Carneiro e Rocha (2009), a exigência de nota fiscal elevou o número de pedidos e o estabelecimento de várias empresas de comércio atacadista no município de Teresópolis.

De fato, os múltiplos canais e formas de comercialização são, em alguma medida e nessa área de estudo, relacionados à existência dessa diversidade de empresas, com capacidade de transporte e práticas logísticas diferenciadas. A

14. Esse parágrafo foi baseado nas informações coletadas nos trabalhos de campo realizados nos municípios de Teresópolis e Nova Friburgo.

propósito, diante da necessidade de reprodução social, os agricultores familiares se inserem ou são inseridos nos múltiplos canais, materializando as formas de resistência quando não vendem para aqueles considerados como "piranqueiros" e consentem com o processo quando estabelecem relações de oferta contínua de produtos para uma empresa. A transformação constante dessas práticas revela a metamorfose da rede de comercialização e, consequentemente, das articulações entre cidade e campo.

Ainda nesse contexto, a forma de escoamento da produção agrícola no eixo da RJ-130 também deve ser relacionada ao acesso à propriedade da terra. Com base em relatos de campo, a maioria dos trabalhadores em regime de meação relata a "parceria" com o proprietário da terra responsável por transportar e vender a produção na unidade Grande Rio do sistema CEASA-RJ.

Outro aspecto indicado pelos produtores é a exigência de qualidade e produtividade por parte dos canais mais dinâmicos, ou seja, aqueles diretamente conectados aos grandes estabelecimentos varejistas na área metropolitana. Há, nesse sentido, uma referência normativa dos supermercados capaz de diferenciar os produtores e os canais de comercialização. Logo, entendem-se as forças hegemônicas de caráter global como produtoras de diferenciação, assim como são dialeticamente envolvidas com processos relacionados a temporalidades pretéritas.

Toda a dinâmica de comercialização e o acesso à terra também são relacionados aos escassos recursos de assistência técnica investidos na produção familiar no circuito Tere-Fri. Durante as entrevistas, os produtores rurais enfatizaram as dificuldades dos técnicos públicos, sobretudo da EMATER-RJ, e dos sistemas de financiamento da pequena produção de hortaliças, legumes e verduras, principalmente para trabalhadores em sistema de parceria.

Assim, verificam-se práticas neoliberais de redução da regulação pública e a possibilidade de apropriação mercantil de nichos da função pública de regulação e logística na comercialização de gêneros agrícolas. A presença de técnicos agrícolas do Grupo JFC com os produtores responsáveis pela oferta de produtos para a empresa materializa mais uma ramificação da regulação privada do abastecimento de gêneros agrícolas.

O resultado de todo esse processo é a articulação de múltiplas redes interagindo em múltiplas escalas. A definição de uma única função para um produtor familiar, e até para um operador logístico, é uma tarefa independente da variável tempo.

Referências

BARAT, Josef. “Infraestruturas de logística e transporte: análise e perspectivas”. In SILVEIRA, Márcio Rogério (org.). *Circulação, transportes e logísticas: diferentes perspectivas*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, pp. 217-46.

BECKER, Bertha K. “O mercado carioca e seu sistema de abastecimento”. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 28, n. 2, Rio de Janeiro, IBGE, 1966.

BERG, Natalie e ROBERTS, Roberts. *Walmart: a estratégia vencedora do gigante do varejo mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BICALHO, Ana Maria de Souza Mello. “Agricultura e ambiente no município do Rio de Janeiro”. In ABREU, Maurício de Almeida (org.). *Sociedade e natureza no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992, pp. 285-316.

CARNEIRO, M. J. “Limites e possibilidades da construção de ‘territórios de desenvolvimento’”. In CAZELLA et al. (org.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, pp. 271-90.

CEASA-RJ. *Informativo de mercado*, abr. de 2014.

CUNHA, A. R. A. A. “Dimensões estratégicas e dilemas das centrais de abastecimento”. *Revista de Política Agrícola*, n. 4, Brasília, 2006.

DECEN. *Condensação das conclusões levantadas no encontro de dirigentes de CEASAS*. Brasília: MAPA, 1983.

FLEURY, P. F. et al. *Logística empresarial: a perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 2000 (Coleção COPPEAD de Administração).

GALVÃO, Maria. *Percursos geográficos*. Rio de Janeiro: Lamparina/PPGG-UFRJ, 2009.

GAWRYSZEWSKI, Alberto. *Panela vazia: o cotidiano carioca e o fornecimento de gêneros alimentícios – 1945/50*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal das Culturas, 2002, p. 43.

GUIMARÃES, Alberto Passos. “Formação da pequena propriedade: intrusos e posseiros”. *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*. São Paulo: UNESP; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009, v.1.

LAVINAS, Lena e NABUCO, Maria Regina (coord.). *Crise, abastecimento e uso do solo – relatório parcial IV*. Rio de Janeiro, dez. de 1992.

LINHARES, Maria Yedda Leite. *História do abastecimento: uma problemática em questão (1530-1918)*. Brasília: BINAGRI, 1979.

MOREIRA, Ruy. *Sociedade e espaço geográfico no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2011, v.1.

PRADO JR, Caio. *A questão agrária brasileira*. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EdUSP, 2002.

SILVA, Ivan Moreira. *Plano de diagnóstico e avaliação das CEASAs*. Brasília: MAPA, 1988.

SILVEIRA, M. R. "Geografia da circulação, transportes e logística: construção epistemológica e perspectivas". In SILVEIRA, Márcio Rogério (org.). *Circulação, transportes e logística: diferentes perspectivas*. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011, pp. 21-67.

VILELA, Mário Ramos. *O abastecimento e o setor público agrícola*. Brasília: MAPA, 1978.

VITORINO. Carlos Márcio. *Logística: bibliografia universitária Pearson*. São Paulo: Pearson, 2012.

WEGNER, R. C. e BELIK, Walter. "Distribuição de hortifruti no Brasil: papel das centrais de abastecimento e dos supermercados". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, v. 69, pp. 195-220, 2012.

A participação dos investimentos chineses no processo de reestruturação do território fluminense

Thiago Jeremias Baptista

1. Introdução

A dimensão econômica do processo de globalização está relacionada a fenômenos que têm se intensificado nos últimos anos como, por exemplo, o aumento da concorrência e da integração dos mercados, assim como a expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais (Lacerda, 2000). Na escala global, o aumento na circulação dos fluxos de investimentos externos diretos[1] (IED) nas últimas décadas contribuiu para um salto de, aproximadamente, US$ 650 bilhões, ao final da década de 1990, para US$ 1,76 trilhão, em 2015.

Durante esse período, a República Popular da China se destacou, não somente como recipiendária de investimentos externos na Ásia Oriental, mas também como um país que vem promovendo a internacionalização de seus investimentos. Segundo Cepal (2017), ela apresentou aumento sustentado de seus investimentos no exterior, alcançando a segunda posição enquanto origem de IED mundial (depois dos Estados Unidos). Nesse sentido, faz-se necessário destacar que os fluxos de IED chineses saltaram de US$ 830 milhões, em 1990, para US$ 127 bilhões, em 2015,[2] alcançando US$ 183,1 bilhões, em 2016 (Cepal, 2017).

Nesse recorte temporal, o Brasil, em virtude da reforma administrativa realizada a partir da década de 1990, caracterizou-se por um conjunto de mudanças em sua administração pública, consolidando o modelo gerencial orientado pelo

1. "Por investimento direto, entende-se o realizado em país estrangeiro, onde a parte investidora (corporação, empresa) detém o controle do próprio. Surge tipicamente sob a forma de uma subsidiária de uma empresa estrangeira, ou quando esta assume o controle de uma firma já existente no país em questão" (Södersten, 1979, p. 427).

2. UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – sigla em inglês). Disponível em: http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx. Acesso em: 10 jun. 2017.

neoliberalismo,[3] cujas bases se assentaram em pilares como a modernização, a privatização e a abertura ao capital estrangeiro (Tenório e Saraiva, 2006; Andrews, 2010; Castro, 2016; Giambagi; 2016). Como resultado, a maior economia sul-americana apresentou uma trajetória de ampliação como recipiendária de investimentos externos diretos, implicando o aumento da participação do IED no PIB nacional (Alves, 2014).

A dimensão acerca do processo de aumento do influxo de capitais estrangeiros no Brasil nos últimos anos pode ser entendida quando notamos a sua passagem da condição de receptor de US$ 392 milhões, em 1970, para recipiendário de US$ 989 milhões, em 1990, alcançando US$ 96,1 bilhões na recepção de IED, em 2011. Apesar da entrada de capitais estrangeiros ter se retraído recentemente, dada a recepção de US$ 64,6 bilhões, em 2015,[4] o país ainda mantém posição relevante entre os receptores de investimentos externos na região.

Nesse primeiro quarto de décadas do século XXI, paralelo ao processo de influxo capitais estrangeiros no território nacional, tem ocorrido a ampliação de investimentos chineses no Brasil. Estabelecendo uma nova fase no âmbito das relações sino-brasileiras, a República Popular da China não somente aumentou sua participação enquanto destino das exportações brasileiras,[5] como também se destacou pelos seus investimentos em território

3. Segundo Harvey (2012), o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas em que o bem-estar humano é promovido através das liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada pelo direito à propriedade privada, livre mercado e livre comércio, cabendo ao Estado preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. Nesse sentido, o autor assinala que: "[...] o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem se aventurar para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício" (Harvey, 2012, p. 12).

4. UNCTAD. Disponível em: http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx.

5. A participação da República Popular da China como destino das exportações brasileiras saiu de 2%, em 2000, para 6,2%, em 2003, alcançando 15,2%, em 2010, e saltando, para 19,2%, em 2013, apresentando, entretanto, sensível recuo, para 18%, em 2014. Com efeito, essa República Popular mantém posição relevante como parceiro comercial do Brasil desde 2010, inserindo o país entre os seus dez principais parceiros comerciais, haja vista que, entre 2001 e 2014, o Brasil apresentou uma trajetória ascensional entre os principais parceiros comerciais da República Popular da China, saindo da 11ª posição para a 8ª posição, em 2013.

nacional. Havendo assim, que se recordar do encontro entre os presidentes Xi Jinping e Dilma Rousseff, em julho de 2014, quando mais de 50% dos acordos assinados se concentraram nos setores comercial e de investimentos, bem como da recente visita ao país, do primeiro-ministro chinês Li Keqiang, em maio de 2015 – cuja ocasião resultou na assinatura de mais trinta atos e acordos bilaterais, atingindo, US$ 27 bilhões,[6] destacando-se os setores de mineração, ciência e tecnologia, e energia (CEBC, 2015).

A fim de preencher algumas lacunas sobre a origem do influxo de IED no país, o artigo em tela põe seu foco sobre a presença do capital sínico[7] no território nacional, tendo como objetivo identificar o volume de investimentos chineses confirmados no Brasil entre 2007-2016 e evidenciar a inserção do território fluminense nesse processo. A condução da problematização desse estudo decorre da confirmação de investimentos chineses no estado do Rio de Janeiro, entre os anos 2010 e 2016.

Esse capital contribuiu para a implantação de atividades produtivas nos setores de energia, siderurgia, ferroviário, infraestrutura, informática e automotivo, em um território, que, conforme aponta Oliveira (2012), tem se caracterizado, desde a década de 1990, pelas transformações estruturais em sua base econômica e em suas redes técnicas de suporte à implantação de novas atividades produtivas, assim como pelo movimento de inversão da concentração de recursos e investimentos. Nesse sentido, procuramos compreender quais os motivos e/ou fatores conduzem a inserção do estado do Rio de Janeiro como recipiendário de investimentos chineses?

A fim de atender a essas expectativas, alguns procedimentos metodológicos foram adotados para a realização deste estudo quali-quantitativo, compreendendo: i) o levantamento de referências sobre o tema em publicações acadêmicas e periódicos especializados; ii) consultas ao sítio eletrônico da UNCTAD, para a realização do levantamento dos dados quantitativos sobre fluxos e estoques de IED no Brasil e sobre os fluxos e estoques de IED da República Popular da China no mundo; iii) a sistematização dos dados referentes aos investimentos chineses confirmados no Brasil, entre 2007 e 2016, e no estado do Rio de Janeiro, entre 2010 e 2016, a partir das publicações do Centro Empresarial Brasil China (CEBC); e iv) na busca pela com-

6. Disponível em: http://cebc.org.br/sites/default/files/declaracao_imprensa_-_pm_li_keqiang.pdf. Acesso em: 22 nov. 2015.

7. Capital de origem chinesa.

preensão do processo de reestruturação do território fluminense, realizamos o levantamento da trajetória de crescimento do PIB estadual, entre os anos 1990-2014, bem como a participação de suas regiões de governo na composição econômica do estado do Rio de Janeiro, entre 2000 e 2012, a partir de dados da Fundação CEPERJ.

A estruturação do capítulo[8] em tela compreende três seções que sucedem esta introdução. Nas linhas correntes da primeira seção, evidenciamos o estado do Rio de Janeiro como nosso objeto de estudo e resgatamos a trajetória econômica fluminense a fim de elencar a perda da centralidade política (1960) e econômica no decorrer do século XX. Consideramos o prisma do esvaziamento econômico e das perdas relativas, especialmente, para tratar o período compreendido entre os anos de 1930 e 1980, para em seguida abordarmos a reestruturação do território fluminense, após a década de 1990, evidenciando tanto a trajetória de crescimento do PIB do estado, quanto a reorganização da participação das regiões fluminenses na composição econômica estadual.

A segunda seção traz considerações sobre a passagem da República Popular da China da condição de recipiendária de investimentos externos a investidora internacional, identificando o volume de investimentos realizados pelo país asiático e a reorganização geográfica na distribuição dos seus investimentos no mundo nos últimos anos. A fim de identificar o volume desses no território nacional entre 2007-2016, apresentamos ao final da seção o influxo dos mesmos no Brasil e o número de projetos originados pelo capital sínico no país. Em seguida, a terceira seção trata a inserção do território fluminense no processo de internacionalização dos investimentos chineses, analisando os investimentos chineses confirmados no estado do Rio de Janeiro entre os anos 2010 e 2016, bem como a implantação de projetos de empresas chinesas que ocorreram nesse período. Sendo essa seção, sucedida pelas considerações finais do capítulo.

8. É um produto resultante dos estudos desenvolvidos durante o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UERJ, assim como da continuidade da pesquisa no doutoramento pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio, ambos sob a orientação do Prof. Dr. Glaucio J. Marafon. Há que se destacar aqui a contribuição da Prof.ª Danielle Figueredo Elias na tradução do resumo para língua inglesa e revisão deste texto.

2. O território fluminense: trajetória econômica e o processo de reestruturação

2.1 A trajetória econômica fluminense (1930-1980): a dupla perda de centralidade

O atual recorte espacial compreendido pelo território fluminense foi caracterizado, durante o século XX, por uma dupla perda de centralidade.[9] Com a transferência do Distrito Federal para Brasília, em 1960, ocorre a perda da capitalidade e, por conseguinte, a perda da centralidade política do Rio de Janeiro.

Esse processo implicou a formação de duas unidades federativas (o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro), que quando fundidas, em 15 de março de 1975, originaram a atual configuração territorial do estado. Em decorrência desse processo, uma nova centralidade política foi implantada na região Centro-Oeste, por meio da instalação de Brasília, no Planalto Central, como metrópole política do país (Santos e Silveira, 2008).

A perda da centralidade econômica fluminense, entretanto, é decorrente de um processo longo, abrangendo algumas décadas do século XX. Assim aquela centralidade exercida pelo espaço fluminense que, até o início daquele século, esteve atrelada à proeminência econômica, processualmente obtida nos períodos colonial, imperial e republicano do Brasil, dado o acúmulo de funções (comercial, portuária, militar, industrial e da administração pública), foi perdida com o intenso desenvolvimento industrial no estado de São Paulo e a afirmação da cidade de São Paulo como a metrópole econômica do país (Santos e Silveira, 2008).

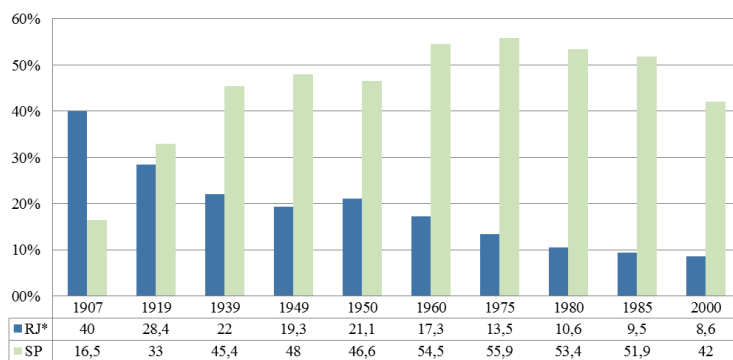
Acerca do processo de perda de centralidade econômica fluminense, os trabalhos de Melo (2001) e Silva (2012) elencam o período de 1930-1980, respectivamente, sob o prisma do esvaziamento econômico e das perdas relativas, denotando uma conjuntura econômica involutiva que, além de abarcar a perda de centralidade mencionada, evidencia, respectivamente, tanto o processo de perda de participação fluminense na produção industrial do país quanto a redução do Rio de Janeiro no PIB nacional.

9. Por questões metodológicas que auxiliam na compreensão da atual configuração do estado do Rio de Janeiro, optamos em tratar, inicialmente, a perda da centralidade política da cidade do Rio de Janeiro decorrente da transferência do Distrito Federal para Brasília.

Melo (2001) e Araújo e Melo (2014) evidenciam que, entre os anos de 1930 e 1980, o estado do Rio de Janeiro assistiu a um esvaziamento econômico em decorrência da trajetória de diminuição de sua participação em percentuais na produção industrial brasileira. Todavia, os autores apontam que, apesar de ser o berço da industrialização do país, a indústria fluminense assistiu, desde a década de 1930, a um inexorável processo de esvaziamento, perdendo posição para a indústria paulista.

Como resultado, naquela década, a participação do Rio de Janeiro somada com a do Distrito Federal correspondia a menos da metade da participação do estado de São Paulo na produção industrial do país, sendo mantida a trajetória de redução da participação fluminense na produção industrial nacional ao longo de praticamente toda segunda metade do século XX. Portanto, se, por um lado, a participação fluminense na produção industrial, entre 1907 e 2000, apresentou retração de aproximadamente 31%, dada a queda de 40%, em 1907, para 8,6%, em 2000, por outro lado, o estado de São Paulo apresentou uma trajetória ascendente, destacadamente, entre 1907 e 1975, com uma participação na produção industrial nacional que saltou de 16,5%, naquele ano, para quase 60%, em meados da década de 1970 (gráfico 1).

Gráfico 1 – Rio de Janeiro e São Paulo: participação na produção industrial do Brasil entre 1907-2000[10]

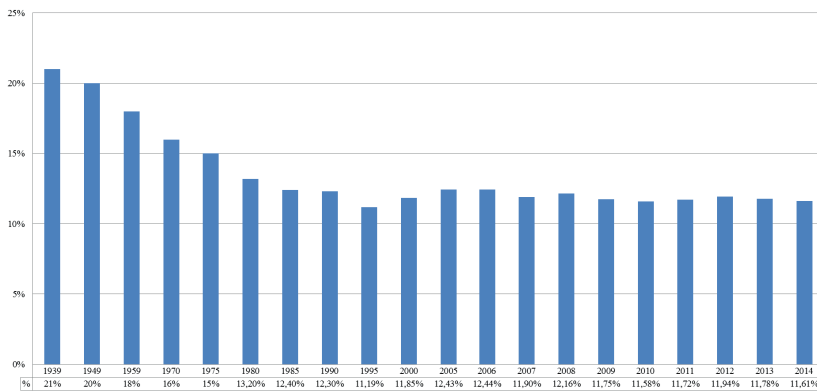
	1907	1919	1939	1949	1950	1960	1975	1980	1985	2000
RJ*	40	28,4	22	19,3	21,1	17,3	13,5	10,6	9,5	8,6
SP	16,5	33	45,4	48	46,6	54,5	55,9	53,4	51,9	42

Fonte: Melo, 2001 e Araújo e Melo, 2014 – gráfico elaborado pelo autor.

Segundo Silva (2012, p. 41), a trajetória que "passou a ser comumente interpretada como um processo de 'esvaziamento' e 'decadência' econômica re-

10. Soma da cidade do Rio de Janeiro com o estado do Rio de Janeiro entre 1907 e 1975.

gional" foi compreendida como combinação da acelerada expansão industrial em território nacional e perdas reais de alguns ramos da economia estadual, de modo que, na compreensão do autor, "se fosse possível sintetizar, em uma frase, o desenvolvimento capitalista fluminense entre 1930-1980, a que melhor sintetizaria esse processo seria, muito possivelmente, crescimento e modernização com perda de importância relativa" (Silva, 2012, p. 41). Todavia, o autor assinala que "o Rio de Janeiro, como espaço pioneiro de vários setores, não conseguiu acompanhar o crescimento relativo dos novos espaços, perdendo participação relativa no total nacional" (p. 52).

Nessa perspectiva, compreende-se que a economia fluminense foi marcada por uma trajetória de redução de sua participação no PIB nacional, tendo um perfil relativo, ou seja, resultou do descompasso entre suas taxas e a média do país. Como implicação desse processo assiste-se, atualmente, a contínua redução da participação do estado do Rio de Janeiro no PIB nacional, especialmente, quando se nota que no decorrer do século XX, a participação declinou de 21%, em 1939, para 11%, em 1995, ocorrendo uma sensível melhora da participação, na passagem para o século XXI, quando no decênio 1995-2005, esta subiu para, aproximadamente, 12%. Entretanto, voltando a retrair para, aproximadamente, 11%, entre 2006 e 2014 (gráfico 2).

Gráfico 2 – Participação do estado do Rio de Janeiro no PIB nacional entre 1939-2014

Fonte: Santos, 2003; Silva, 2012; CEPERJ, s. d.[11] – gráfico elaborado pelo autor.

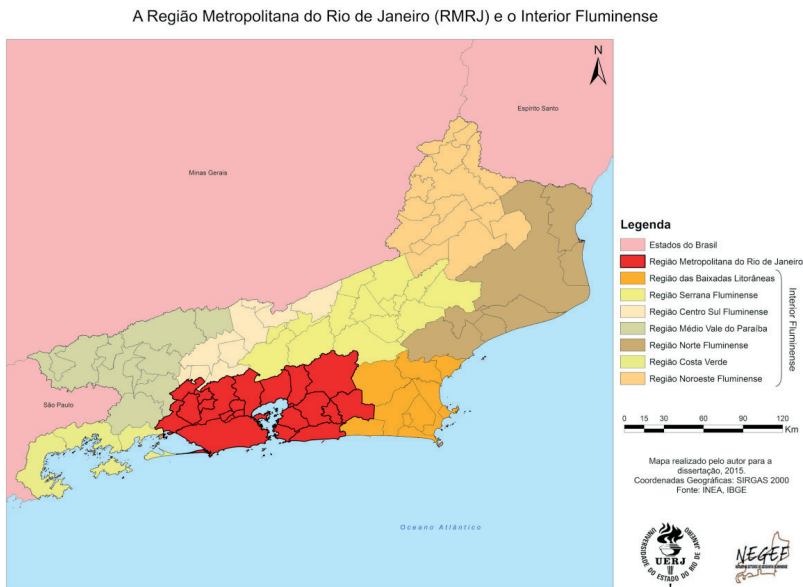
11. Disponível em: http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html. Acesso em: 07 ago. 2017.

A partir dessas considerações, pode-se compreender que a trajetória econômica fluminense ao longo do século XX, destacadamente entre 1930-1980, foi marcada pela perda de centralidade econômica, em decorrência tanto da redução de sua participação na produção industrial nacional quanto pela retração da contribuição fluminense no PIB nacional, implicando o ingresso do território fluminense em uma trajetória que foi denominada de "esvaziamento econômico", e que mais recentemente foi compreendida enquanto "perdas relativas" de participação fluminense na economia nacional (Melo, 2001; Silva, 2012; Araújo e Melo, 2014).

No entanto, ainda que marcado por uma conjuntura econômica involutiva, decorrente do negativo desempenho da economia nacional nos anos 1980, o estado do Rio de Janeiro teve que aguardar a década de 1990 para assistir um conjunto de mudanças atreladas à implantação de novas atividades produtivas, a realização de novos investimentos em infraestrutura e as alterações nas bases de suas economias regionais, o que desencadearia seu processo de reestruturação. Essas mudanças são discutidas nas linhas subsequentes quando se volta atenção à compreensão sobre o processo de reestruturação do território fluminense e a inserção dos investimentos chineses no estado no início do século XXI.

2.2 A trajetória econômica fluminense (pós-1990): o processo de reestruturação e o influxo de investimentos chineses

A atual configuração territorial do estado do Rio de Janeiro (figura 1), com extensão de 43,7 mil km^2, permite que essa unidade federativa (UF) estabeleça divisas com outros três estados da região Sudeste do Brasil, apresentando uma organização político-administrativa, hodiernamente, formada por oito regiões de governo e malha municipal constituída por 92 municípios. O estado do Rio do Janeiro não está apenas próximo do Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo, sendo juntamente com estes responsável por, aproximadamente, 55% do PIB nacional.

Figura 1 – Estado do Rio de Janeiro: a RMRJ e o interior fluminense

Fonte: O autor, 2015.

Tamanha concentração na composição do PIB do país evidencia tanto a característica assimétrica do desenvolvimento capitalista brasileiro (Silva, 2012) quanto justifica a manutenção de uma agenda de pesquisa acerca do território fluminense, sobretudo, pela sua importância no âmbito econômico e produtivo nacional. Segundo Oliveira[12] (2012, p. 131), "o território fluminense necessita ser estudado em sua totalidade, como espaço social que passa por um conjunto de mudanças nas condições gerais de produção", destacadamente, porque:

> a organização do território fluminense como um todo passou nas últimas duas décadas por transformações estruturais em sua base econômica e nas redes técnicas de suporte às novas atividades produtivas, iniciando um movimento de inversão da concentração de recursos, população e investimentos que caracterizaram as duas cidades do núcleo metropolitano, ou seja, Rio de Janeiro e Niterói.

12. Com base em Lencioni (2007).

> Essas novas atividades, a princípio, foram resultantes de ações empresariais que atuam no mercado internacional, cujas decisões ocorrem nos principais centros econômicos do capitalismo contemporâneo. A partir desses centros é que são decididos os usos dos territórios, apropriando-se dos recursos existentes em cada lugar por setores econômicos globalizados, cujos objetivos são pura e simplesmente a exploração dos recursos locais e a acumulação de capitais (Oliveira, 2012, p. 132).

Convergimos com Oliveira (2012) quando o autor aponta que o estado do Rio de Janeiro, enquanto "um território em mudanças", tem suas principais transformações territoriais relacionadas aos processos de transformações das bases econômicas, iniciados nos primeiros anos da década de 1990, destacadamente, quando assinala que:

> as mudanças nas bases técnicas no interior do estado, sobretudo, no Norte Fluminense, cujas bases econômicas eram atividades agroindustriais sucroalcooleiras e, hoje, predominam a indústria do petróleo e gás, por meio das atividades extrativistas e logísticas. No outro extremo, no sul do estado, onde havia uma base isolada do setor siderúrgico, liderada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), instala-se um complexo polo metal-mecânico e siderúrgico, ampliado pelas indústrias automobilísticas e pelas atividades portuárias da região (Oliveira, 2012, pp. 132-3).

Essas mudanças, segundo o autor supracitado, só ganham visibilidade quando atingem o espaço metropolitano, influindo na reversão do quadro de estagnação que perdurou até a década de 1980 e início dos anos 1990. Especialmente com a instalação de novos fixos nessa porção do território e o (re)acionamento de setores produtivos localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), que se encontravam estagnados como, por exemplo, a indústria naval.

Na perspectiva de Silva (2012), essas mudanças contribuíram para que o território fluminense chegasse ao século XXI internamente constituído por um parque industrial dotado de novas plantas industriais, porém pouco articulado, dado o estabelecimento de dois padrões de especialização: o da produção petrolífera do Norte Fluminense e o da produção manufatureira no Sul Fluminense. Cabendo a RMRJ, apesar de sua densidade econômica e demográfica, assistir um padrão de desenvolvimento assentado na terciarização e na desindustrialização, bem como um processo de mudança na sua contribuição percentual na economia fluminense.

Diante do exposto acerca das mudanças que ocorreram no território fluminense, após a década de 1990, consideramos sua reestruturação sob o prisma econômico-produtivo. Considerando, assim, a trajetória de influxo de investimentos no território fluminense e o crescimento econômico do estado do Rio de Janeiro, acompanhado da reorganização da participação de suas economias regionais na composição do PIB estadual.

A noção de reestruturação que nos orienta pode ser compreendida, conforme assinala Soja (1993), enquanto um processo resultante da modificação da estrutura de um espaço material, de maneira rápida ou lenta, ocorrendo em diferentes escalas, nas quais fatores econômicos, políticos e ideológicos frequentemente combinados transmitem a noção de ruptura nas tendências seculares. Sendo essa noção também apreendida como um processo de mudança estrutural expressivo em direção a uma ordem e a uma configuração significativamente diferente na vida social, econômica e política (Santos, 2008; Souza, 2013).

No caso do território fluminense, a superação da trajetória de estagnação ocorre *pari passum* ao processo de retomada de crescimento econômico do estado, apesar de não ter sido capaz de reverter a sua perda de importância na economia nacional – sendo esta mantida em, aproximadamente, 11% –, ela se caracterizou por uma nova conjuntura econômico-produtiva. As principais características dessa nova conjuntura econômico-produtiva se constituem tanto pela trajetória de influxos de investimentos e implantação de novas atividades produtivas no território quanto pelo crescimento do seu PIB e reorganização dos percentuais de participação de suas economias regionais na economia do estado.

No que concerne ao crescimento econômico e a reorganização da participação das economias regionais, torna-se possível dimensionar a conjuntura de mudanças, quando o PIB fluminense saltou de R$ 78,9 milhões, em 1995, para R$ 671,0 milhões, em 2014; ampliando, de modo pouco significativo, seu percentual de participação na economia nacional entre 1995 e 2014, mantendo-se esta participação nesse período entre 11% e 12%, ou seja, pouco superior à contribuição apresentada na metade dos anos 1990 (gráfico 3).

Além da conjuntura de mudanças pela qual passou o território fluminense poder ser evidenciada com o crescimento do PIB do estado do Rio de Janeiro, a partir da década de 1990, torna-se possível dimensionar esse processo com a reorganização das taxas de participação econômico-regional, em um pe-

ríodo mais recente, destacadamente entre os anos 2000 e 2014. Portanto, nota--se que nesse período o crescimento do PIB estadual saiu de R$ 139,7 milhões, em 2000, para R$ 671,0 milhões, em 2014; ocorrendo o aumento da participação da porção interiorana do estado na economia fluminense.

Como resultado, o interior fluminense elevou sua participação no PIB estadual, em 11,0%, no referido período, passando sua contribuição no PIB estadual de 26%, em 2000, para 37% em 2014. No entanto, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro assistiu tanto aos processos de desindustrialização e terciarização, assinalados por Silva (2012), quanto à diminuição de sua participação de 74%, em 2000, para 63%, em 2014 (tabela 1), o que evidencia o processo de inversão da concentração econômico-produtiva e de recursos no território fluminense.

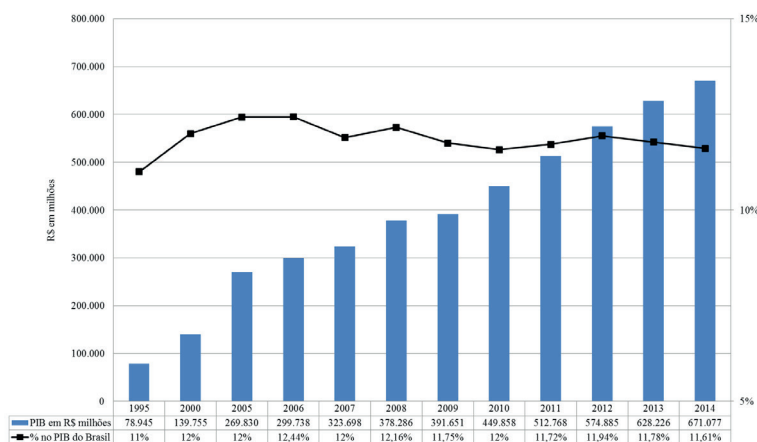
Gráfico 3 – Estado do Rio de Janeiro: PIB e participação no PIB nacional entre 1995 e 2014

Fonte: Fundação CEPERJ[13] – gráfico elaborado pelo autor.

Tabela 1 – Estado do Rio de Janeiro: PIB por regiões de governo (%) (2000-2014)

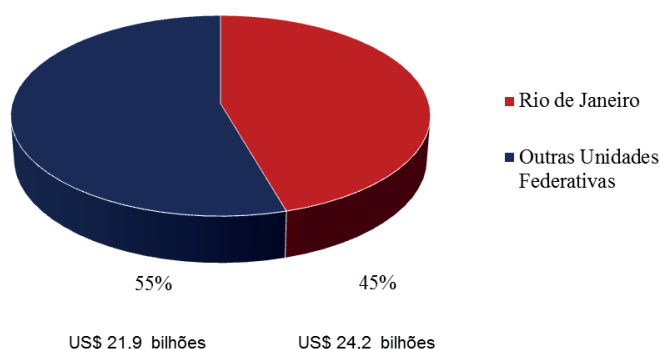
Regiões de governo	**2000 (%)**	**2014 (%)**	**Variação %**
Metropolitana	74%	63%	-11%
Interior Fluminense	26%	37%	11%
Norte Fluminense	7%	16%	9%
Médio Paraíba	7%	5%	-2%

13. Disponível em: http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html. Acesso em: 20 jul. 2017.

Regiões de governo	2000 (%)	2014 (%)	Variação %
Serrana	4%	4%	0%
Baixadas Litorâneas	4%	8%	4%
Centro-Sul Fluminense	1%	1%	0%
Noroeste Fluminense	1%	1%	0%
Costa Verde	1%	2%	1%

Fonte: FUNDAÇÃO CEPERJ[14] – tabela elaborada pelo autor como base na participação por atividade econômica e no valor adicionado bruto, segundo as regiões de governo e municípios – 2000/2014.

Todavia, como bem assinalam Terra et al. (2012), em meio a essa conjuntura de mudanças, o supracitado estado se destacou na carteira de investimentos industriais, logísticos e de serviços. No que concerne aos investimentos chineses confirmados no país, o estado do Rio de Janeiro recebeu grande aporte desse capital. Com efeito, entre 2010 e 2016, o influxo de investimentos chineses no território fluminense compreendeu, aproximadamente, US$ 21,9 bilhões, abrangendo assim grande parte dos investimentos chineses confirmados no Brasil, entre 2007 e 2016, quando a soma desse capital compreendeu, aproximadamente, US$ 46,1 bilhões (CEBC, 2017) (gráfico 4).

Gráfico 4 – Investimentos chineses confirmados no estado do Rio de Janeiro

Fonte: CEBC, 2017 – gráfico elaborado pelo autor.

14. Disponível em: http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html. Acesso em: 20 jul. 2017.

3. A reorganização geográfica dos investimentos chineses no mundo e a inserção do Brasil no processo de internacionalização dos IED chineses

No final dos anos 1970, a República Popular da China[15] assistiu à abertura econômica aos investimentos estrangeiros e as reformas realizadas pelo governo Deng Xiaoping (1978-1992). Como resultado, o país asiático ascendeu, ao longo de seu processo de desenvolvimento econômico, de recipiendário de investimentos estrangeiros à condição de investidor internacional.

O influxo de investimentos externos na República Popular da China se manteve crescente, ao longo do último quarto de décadas do século XX e do início do século XXI, ocorrendo um salto de, aproximadamente, US$ 57 milhões, em 1980, para US$ 1,9 bilhão, em 1985, assim como considerável trajetória de ampliação dos US$ 37,5 bilhões, em 1995, ao atingir US$ 135,6 bilhões, em 2015 (gráfico 5). Sendo possível notar que o período de maior influxo de investimentos no território chinês compreende o recorte temporal entre os anos 1990 e as primeiras décadas do século corrente.

No que concerne à internacionalização dos investimentos chineses, pode-se compreender que, embora as primeiras concessões para efetuar investimentos no exterior remontem a passagem entre os anos 1979-1980, foi somente a partir da década de 1990, que aquele país ampliou sua participação no fluxo e no estoque de IED no mundo (Buckley et al., 2010; Oliveira, A., 2012; CEBC, 2013; Alves, 2014). Como resultado, a República Popular da China atingiu US$ 127,5 bilhões em fluxos de investimentos no exterior, em 2015, alcançando US$ 1,0 trilhão, em seus estoques de IED no mesmo ano (gráfico 6).

---

15. Com uma projeção histórico-econômica muito densa, reconhecemos, conforme assinala Kissinger (2011, p. 21), que "qualquer tentativa de compreender [...] o papel mundial da China no século XXI deve começar – mesmo ao preço de uma possível simplificação excessiva – por uma apreciação básica do contexto tradicional". Nesse sentido, sinalizamos que este país localizado na Ásia Oriental, tem um contexto tradicional que remonta o período de Estados Combatentes e à unificação territorial em 221 a.C, que conformou o Império Chinês. Nessa seção, abordaremos a China que, após se reunificar no início do século XX – com a instauração da República (1912) –, passou por um processo revolucionário em 1949, que tirou o país asiático do século da humilhação e o conduziu à atual República Popular da China.

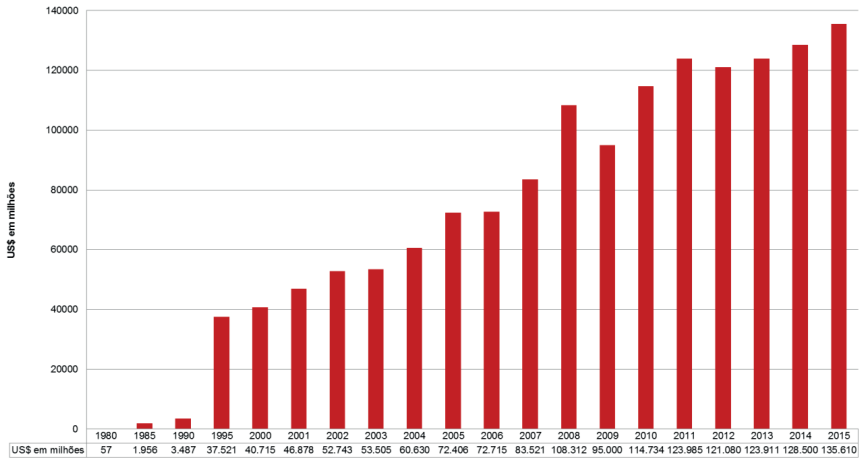
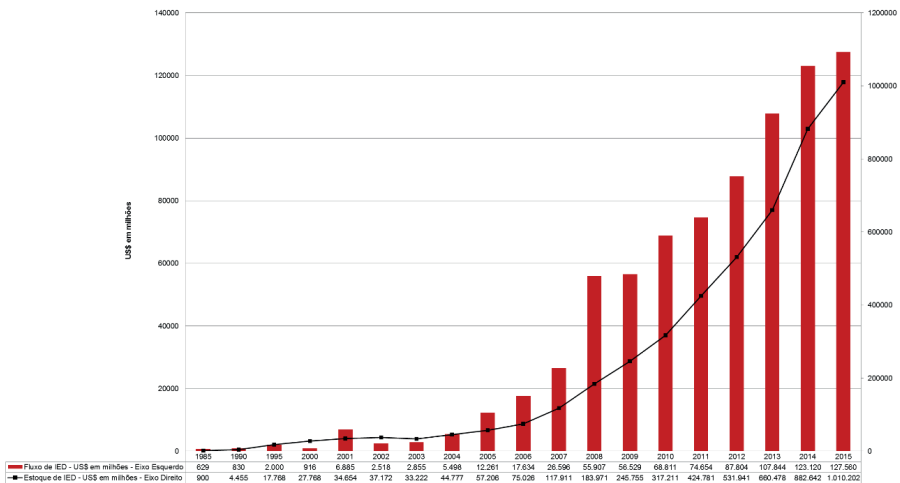
Gráfico 5 – República Popular da China: influxo de IED – 1980-2015

Fonte: UNCTAD[16] – gráfico elaborado pelo autor.

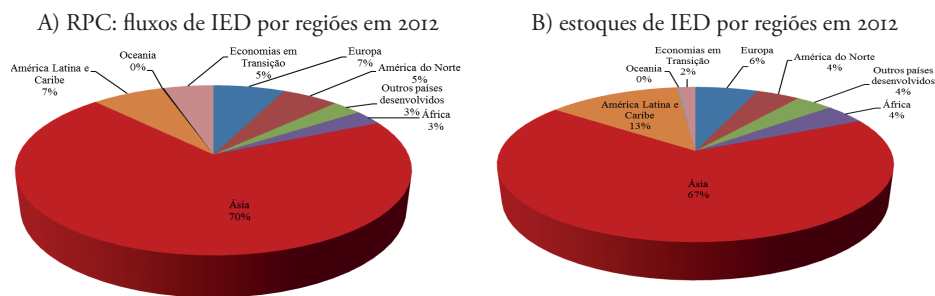
Gráfico 6 – República Popular da China: fluxo e estoque de IED no exterior – 1980-2015

Fonte: UNCTAD[17] – gráfico elaborado pelo autor.

16. Disponível em: http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx. Acesso em: 10 jun. 2017.

17. Disponível em: http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx. Acesso em: 10 jun. 2017.

O desempenho alcançado como investidor internacional pela República Popular da China remonta a uma trajetória gradual de expansão de seus investimentos no exterior,[18] dotando-a de capacidades político-econômicas de investir em diferentes regiões do mundo com assertividade e pragmatismo. Com efeito, o país asiático expandiu a atuação de suas empresas estatais e investiu em diferentes regiões do espaço mundial.

A República Popular da China manteve, inicialmente, a maior parte dos seus investimentos externos em países desenvolvidos, entretanto, mais recentemente, a reorganização geográfica na distribuição espacial de seus investimentos no exterior conduziu os países em desenvolvimento à condição de maiores receptores de IED chineses (IPEA, 2011). Assim, os fluxos e estoques de IED chineses, em 2012, se concentravam na Ásia e na América Latina e Caribe, sendo essas regiões seguidas, no que concerne aos fluxos, pela Europa, América do Norte, economias em transição, outros países desenvolvidos e África. No que tange aos estoques, Ásia e América Latina e Caribe são sucedidas pela Europa, América do Norte, outros países desenvolvidos, África e economias em transição (gráfico 7) .[19]

Gráfico 7 – República Popular da China (RPC): fluxos e estoques de IED no exterior, por regiões em 2012

Fonte: UNCTAD[20] – gráfico elaborado pelo autor.

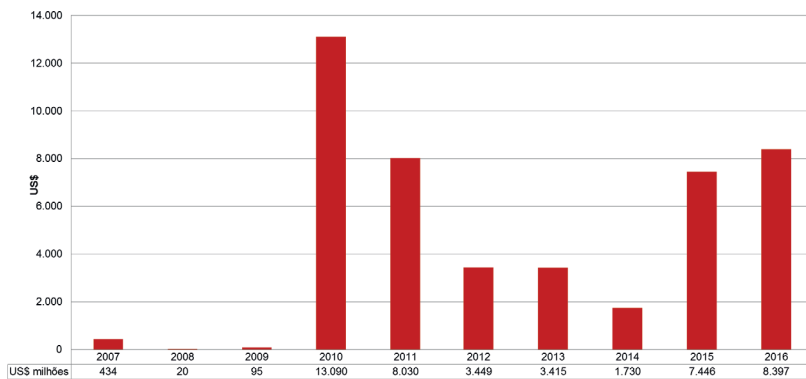
18. Acerca desse processo, ver Buckley et al. (2010), Oliveira, A. (2012), CEBC (2013) e Alves (2014).

19. Terminologias da UNCTAD.

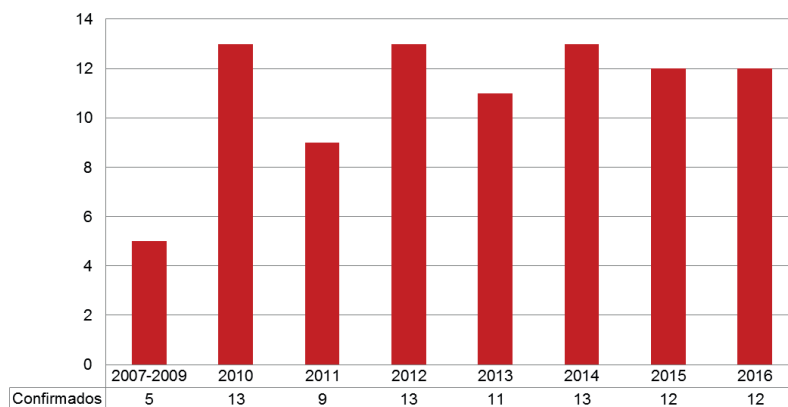
20. Disponível em: http://unctad.org/Sections/dite_fdistat/docs/webdiaeia2014d3_CHN.pdf. Acesso em: 20 jul. 2017.

No que concerne às relações sino-brasileiras, conforme assinalado, a República Popular da China, além de principal parceiro comercial do Brasil, vem se destacando no relacionamento bilateral com este país sul-americano, como um novo investidor internacional. Com efeito, durante o período compreendido entre os anos de 2007 e 2016, é possível identificar que US$ 46,1 bilhões em IED chineses foram confirmados no território nacional (gráfico 8).

Diante do exposto, percebe-se que, embora presente entre 2007 e 2009, o influxo de investimentos chineses confirmados no país foi baixo, compreendendo, quando somados, US$ 549 milhões. Entretanto, a partir de 2010, o ingresso desses investimentos foi consideravelmente ampliado no território nacional, dada a confirmação de US$ 13,0 bilhões, sendo sucedido, nos anos subsequentes, por novos investimentos, apesar de menores em relação ao ano de 2010, como: US$ 8,0 bilhões, em 2011; US$ 3,4 bilhões, em 2012; US$ 3,4 bilhões, em 2013; US$ 1,7 bilhões, em 2014; US$ 7,4 bilhões, em 2015; e US$ 8,3 bilhões, em 2016 – compreendem volumes de investimentos confirmados que não se mostraram inferiores ao período de 2007-2009.

Gráfico 8 – Investimentos externos diretos chineses confirmados no Brasil – 2007-2016

Fonte: CEBC, 2017 – gráfico elaborado pelo autor.

Portanto, se, por um lado, entre 2010 e 2014, houve redução do aporte de investimentos chineses no Brasil, por outro, entre 2014 e 2016, houve a retomada desses investimentos no país. O volume de capital chinês investido no país ao longo dos anos de 2007 a 2016 equivaleu à confirmação de 88 projetos (gráfico 9).

Gráfico 9 – Projetos de investimentos chineses confirmados no Brasil – 2007-2016.

Fonte: CEBC, 2016 – gráfico elaborado pelo autor.

O número de projetos e o volume de capitais investidos nos setores de energia e agronegócio foram representativos. No entanto, outros setores, como o de siderurgia, máquinas e equipamentos, automobilístico, aviação, financeiro e, mais recentemente, os de informática e de infraestrutura, têm diversificado as atividades receptoras de investimentos chineses no Brasil (CEBC, 2015, 2016, 2017).

Nota-se, no caso brasileiro, que como desdobramento da influência da teoria neoliberal na reforma administrativa do país, ocorre tanto um processo de reestruturação do estado por meio da abertura econômica, das privatizações e da redução do intervencionismo quanto à participação mais recente do capital sínico no processo de "desnacionalização profunda", apontado por Miranda e Tavares (1999), e de "transnacionalização do território", assinalado por Santos (2012). Diante desses processos, cabe-nos na próxima seção, evidenciar a inserção do estado do Rio de Janeiro como recipiendário desse influxo de investimentos chineses no país.

4. A inserção do estado do Rio de Janeiro no processo de internacionalização dos investimentos chineses

Apesar de apresentarem contribuições acerca da retomada do crescimento econômico do estado do Rio de Janeiro, evidenciarem a reestruturação produtiva

do território nas últimas duas décadas e avaliarem a trajetória econômica fluminense ao longo da passagem do século XX para o XXI, os estudos elencados neste capítulo não enfatizam o influxo dos investimentos chineses no território fluminense.

No sentido de preencher essa lacuna, identificamos, a partir das publicações do CEBC, que, no período compreendido entre os anos de 2007 e 2016, os investimentos chineses confirmados no Brasil compreenderam, aproximadamente, US$ 46,1 bilhões. No território nacional, a região Sudeste se destaca como o centro de gravidade dos investimentos chineses, concentrando grande parte dos empreendimentos realizados no país (CEBC, 2017).

Entre as unidades federativas, não somente na escala regional, mas também na escala nacional, os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro se destacam como recipiendários desses investimentos. Este último, entre 2010 e 2016, foi inserido no processo de internacionalização dos investimentos chineses, dado o influxo de aproximadamente US$ 21,9 bilhões. Esse volume de capital representou, aproximadamente, 45,5%, do montante dos investimentos chineses confirmados no país, correspondendo, assim, à implantação de dez projetos no território fluminense.

Os projetos que materializam os investimentos chineses no território fluminense abrangem os setores de energia, siderurgia, infraestrutura, ferroviário, de informática e automotivo (tabela 2). Sendo possível notar uma trajetória de continuidade dos investimentos chineses no estado, apesar da exceção nos anos 2012 e 2014, a década corrente tem sido marcada pela entrada de IED chineses neste.

Tabela 2 – Investimentos chineses confirmados no território fluminense: 2010-2016

Projeto	Ano	Empresa de origem	Valor em US$	Modo de entrada	Setor	Estrutura de propriedade	Determinante do investimento
1	2010	**Sinopec Repsol Brasil***	7.109.000.000	Fusões e aquisições (parcial)	Energia (petróleo e gás)	Central SOE	Busca de recursos
2	2010	**Sinochem Statoil ASA****	3.070.000.000	Fusões e aquisições (parcial)	Energia (petróleo e gás)	Central SOE	Busca de recursos

Projeto	Ano	Empresa de origem	Valor em US$	Modo de entrada	Setor	Estrutura de propriedade	Determinante do investimento
3	2010	**CR Zong-shen*****	20.000.000	Greenfield	Automotivo	Privada	Busca de mercado
4	2010	**Wuhan Iron/Stell Group Co. (Wisco)** ****	3.500.000.000	Joint Venture	Siderurgia	Central SOE	Busca de recursos
5	2011	**China Northern Railway** *****	200.000.000	Fusões e aquisições (completa)	Ferroviário	SOE	Busca de mercado
6	2011	**Sinopec** ******	3.500.000.000	Fusões e aquisições (parcial)	Energia (Petróleo e Gás)	Central SOE	Busca de recursos
7	2013	**CNPC e CNOOC** *******	1.500.000.000	Fusões e aquisições (parcial)	Energia (petróleo e gás)	Central SOE	Busca de recursos
8	2015	**Qihoo**	21.000.000	Fusões e aquisições	Informática	Privada	Busca de Mercado
9	2015	**State Grid** ********	2.905.808.000	Fusões e aquisições (parcial)	Energia	Central SOE	Busca de mercado
10	2016	**China Communications Construction Company** *********	100.000.000	Joint Venture	Infraestrutura	Central SOE	Busca de mercado

* "Compra de 40% das operações brasileiras da empresa espanhola REPSOL" (Oliveira, A., 2012, p. 209).

** "Aquisição de 40% da exploração do Campo de petróleo offshore Peregrino (Bacia de Campos)" (Oliveira, A., 2012, p. 209).

*** "Instalação de fábrica utilizando a marca KASINSKI" (Oliveira, 2012, p. 210).

**** "Instalação de siderúrgica, com 70% de participação da Wisco na joint venture (Porto do Açú – São João da Barra)" (Oliveira, A. 2012, p. 210).

***** "Fabricação de 34 trens para o governo do estado do Rio de Janeiro. O valor será investido na aquisição de maquinário e modernização de planta já existente. A previsão é alcançar 2.500 trabalhadores" (Oliveira A., 2012, p. 211).

****** "30% dos ativos da Galp no Brasil" (Oliveira, A., 2012, p. 2011).

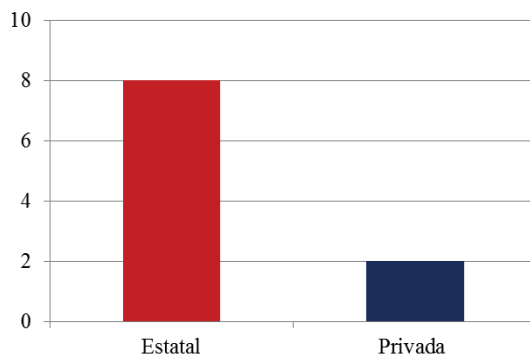
******* "As empresas chinesas CNPC e CNOOC arremataram, em conjunto com a anglo-holandesa Shell, a francesa Total e a brasileira Petrobras, a concessão para exploração de petróleo e gás no Campo de Libra, no pré-sal da Bacia de Campos" (CEBC, 2014, p. 16).

******** "A State Grid Brazil Holding venceu o leilão realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para a construção da segunda linha de transmissão de Belo Monte. A linha reforçará o escoamento da produção da energia produzida na hidrelétrica até o Sudeste. [...] O investimento previsto é de R$ 7 bilhões e as obras serão realizadas em cinco estados: Pará, Tocantins, Goiás, Minas Gerais e Rio de Janeiro" (CEBC, 2016, p. 28). Entretanto, foram confirmados US$ 2.095.000,00 em investimentos cujos projetos contemplaram os referidos estados (CEBC, 2016, p. 30).

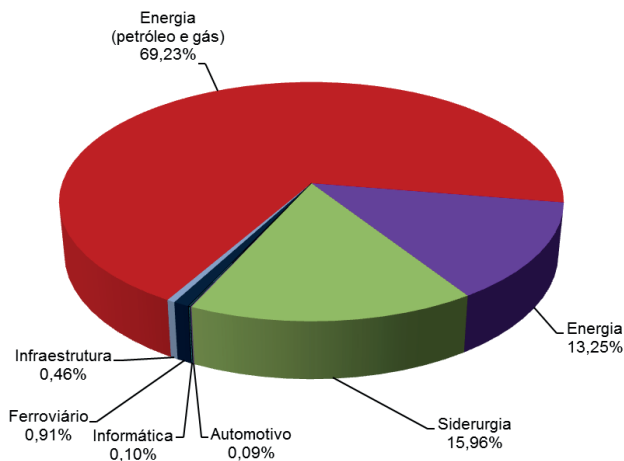
********* "A empresa China Communications Construction Company (CCCC) acertou a aquisição de 80% do capital da construtora brasileira Concremat Engenharia no valor de R$ 350 milhões. O grupo chinês tem interesses em projetos de infraestrutura, equipamentos pesados e serviços de dragagem no Brasil, onde pretende investir US$ 1 bilhão no médio prazo. A Concremat confirmou ter assinado um acordo preliminar, com os termos e condições a serem definidos posteriormente" (CEBC, 2017, p. 24).

Fonte: Oliveira, 2012 e CEBC, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 – tabela elaborada pelo autor.

Outro aspecto que pode ser observado na estrutura de propriedade das empresas é o fato de que, entre os dez projetos chineses realizados no estado do Rio de Janeiro, apenas dois foram feitos por empresas privadas – um no setor automotivo e outro no setor de informática. Enquanto os investimentos realizados por empresas estatais chinesas correspondem a oito projetos (gráfico 10). Entre os oito projetos realizados por estatais chinesas, cinco estão relacionados ao setor de energia, destacadamente, no segmento óleo e gás – que abrange quatro deles. Enquanto os outros três contemplam os setores siderúrgico, ferroviário e de infraestrutura.

Gráfico 10 – Número de projetos chineses no território fluminense por estrutura de propriedade das empresas – 2010-2016

Fonte: O autor, 2017.

Com efeito, o setor de energia não corresponde apenas ao maior número de projetos, mas abrange o maior volume de capital investido pelas estatais chinesas no estado do Rio de Janeiro, compreendendo, aproximadamente, a US$ 18,0 bilhões, ou seja, 82,4% dos investimentos realizados no território fluminense, entre 2010-2016. Por outro lado, os investimentos nos setores de informática, automotivo, de infraestrutura, ferroviário e siderúrgico compreendem tanto os menores volumes em investimentos quanto apenas um projeto em cada um desses setores, assim como os menores percentuais, conforme evidencia o gráfico 11.

Gráfico 11 – Investimentos chineses no estado do Rio de Janeiro: distribuição por setores (%)

Fonte: CEBC (2017) – gráfico elaborado pelo autor.

5. Considerações finais

Compreende-se, a partir do presente estudo, que o território fluminense, ao longo do século XX, apresentou uma trajetória caracterizada pela diminuição de sua participação na produção industrial brasileira e redução de sua contribuição no PIB nacional. Tendo que aguardar a década de 1990 para assistir a um conjunto de mudanças atreladas à implantação de novas atividades produtivas, a realização de novos investimentos em infraestrutura e as alterações nas bases de suas economias regionais que, por conseguinte, desencadearam o processo de reestruturação produtiva do território.

Na atual fase do processo de globalização e intensificação da circulação de capital, o estado do Rio de Janeiro, como recipiendário de investimentos, assistiu, mais recentemente, ao influxo do capital sínico em seu território. Assim, este, entre os anos de 2007 e 2016, foi o destino de, aproximadamente, US$ 21,9 bilhões de investimentos chineses realizados no Brasil, o que corresponde a 45%, dos US$ 46,1 bilhões, sob a forma de IED oriundo da República Popular da China confirmados no país, entre 2007 e 2016.

O ingresso dos investimentos chineses no Brasil, no recorte temporal mencionado, equivaleu à implantação de 88 projetos. Entre estes, 78 foram realizados em diferentes unidades federativas do país, enquanto, no território fluminense, foram dez, concentrando-se no setor de energia, apesar de outros setores como o siderúrgico, o de infraestrutura, o ferroviário, o de informática e o automotivo também se apresentarem como receptores desse montante de capital.

Nota-se, ainda, que a estrutura da propriedade dos investimentos chineses é predominantemente estatal, dada a atuação, em oito desses projetos, realizada por grandes corporações chinesas, como por exemplo: a Sinopec Repsol Brasil, a Sinochem Statoil, a Wuhan Iron Stell Group Co., a China Northern Railway, a China National Petroleum Corporation, a China National Offshore Oil Corporation, a State Grid, a China Communications Construction Company. Enquanto os menores volumes de capital investido no estado correspondem à implantação de dois projetos de empresas privadas chinesas nos setores automotivo e de informática, por meio da atuação, respectivamente, da CR Zong-Shen e da Qihoo, cujo determinante do investimento foi a busca por mercado, as grandes corporações chinesas mencionadas, que se concentram, destacadamente, nos setores de energia, siderurgia, infraestrutura e ferroviário, têm a busca por recursos como principal determinante dos seus investimentos no território fluminense, embora a busca por mercado se projete como determinante dos investimentos realizados pelas empresas China Northern Railway e State Grid.

Referências

ALVES, A. G. de M. P. "As relações de investimentos diretos entre a China e os países de seu entorno". In ______ (org.). *Os BRICS e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro*. Brasília: IPEA, 2014.

ANDREWS, Christina W. "Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998". In ______ e BARIAN, Edson (orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora Unifesp, 2010, pp. 85-118.

BUCKLEY, P. J. et al. "Historic and emergent trends in chinese outward direct investment". *Foreign direct investment, China and the world economy*. Palgrave Macmillan, 2010.

CASTRO, Lavinia Barros de. "Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 1990 (1990-1994)". In GIAMBAGI, F. et al. (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2015)*. 3 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. *Investimentos chineses no Brasil: uma nova fase da relação Brasil-China*. Rio de Janeiro, 2011.

______. *Uma análise dos investimentos chineses no Brasil: 2007-2012*. Rio de Janeiro, 2013.

______. *Boletim de investimentos chineses no Brasil (2012-2013)*. Rio de Janeiro, 2014.

______. *Oportunidades de comércio e investimento na China para setores selecionados*. Rio de Janeiro, 2015.

______. *Investimentos chineses no Brasil: 2014-2015*. Rio de Janeiro, 2016.

______. *Investimentos chineses no Brasil: 2016*. Rio de Janeiro, 2017.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Documento informativo – La inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Disponível em: http://repositorio.cepal.org bitstream handle 11362420234S1700431_es.pdf. Acesso em: 01 set. 2017.

GIAMBIAGI, Fabio. "Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002)". In ______ et al. (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2015)*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

IPEA – Insituto de Pesquisa Econômica Aplicada. "Internacionalização das empresas chinesas: as prioridades do investimento direto chinês no mundo". *Comunicados do IPEA*, n. 84, 2011.

KISSINGER, H. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LACERDA, Antônio Corrêa de. "Notas sobre as características e o perfil dos fluxos recentes de investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira". In VEIGA, Pedro da Motta (org.). *O Brasil e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/São Paulo: SOBEET, 2000, pp. 193-207.

MELO, H. P. "A trajetória da industrialização do Rio de Janeiro". In FREIRE, A. et al. (orgs.) *Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 219-48.

MIRANDA, José Carlos e TAVARES, Maria da C. "Brasil: estratégias de conglomeração". In FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, pp. 327-50.

OLIVEIRA, A. L. S. de. *O investimento direto das empresas chinesas no Brasil: um estudo exploratório* (dissertação). UFRJ, 2012.

OLIVEIRA, F. J. G. "Políticas territoriais e integração do 'novo' território do estado do Rio de Janeiro". In EGLER, T. T. C e TAVARES, H. M. (orgs.). *Política pública, rede social e território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OLIVEIRA, H. A. de. *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SANTOS, M. "O retorno do território". In *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2012, pp. 137-44.

SILVA, R. D. *Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV , 2012.

SÖDERSTEN, B. *Economia internacional*. Rio de Janeiro: Interciência, 1979.

SOJA, Edward. "Uma concepção materialista da espacialidade". In BECKER, Berta et al. *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ– Departamento de Geografia/ Programa de Pós-Graduação, 1983.

TENÓRIO, Fernando G. e SARAIVA, Enrique J. "Escorços sobre gestão pública e gestão social". In MARTINS, Paulo E. Matos e PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TERRA, D. C. et al. "A reestruturação econômica e territorial do Norte Fluminense". In MONIÉ. F. e BINSZTOK, J. (orgs.). Rio de Janeiro: Mauad, 2012.

Quais mudanças estão em curso no campo fluminense?[1]

Glaucio José Marafon

1. Introdução

A análise das atuais transformações no campo brasileiro torna-se fundamental, pois, além de desempenhar as funções tradicionais – como referência de permanência de atividades, de fornecer mão-de-obra para a cidade, matérias primas e consumir produtos oriundos da cidade –, o campo abriga, cada vez mais, atividades não agrícolas – como a produção industrial, os serviços associados às atividades de turismo que valorizam as áreas com aspectos naturais e que remetem as mudanças em curso. Há de se destacar o contínuo processo de migração rural-urbano, pois as pessoas buscam sua inserção no mercado de trabalho e uma melhor qualidade de vida. O campo, além de ser o local da produção agropecuária, transforma-se em um espaço no qual inúmeras atividades não agrícolas são efetuadas, como o trabalho de caseiros, diaristas, jardineiros etc.

Soma-se a essa complexidade de situações, a presença de pessoas oriundas da cidade, que muitas vezes desempenham atividades que não propriamente a agrícola. Tal fato decorre do desenvolvimento tecnológico representado pela melhoria e expansão das vias de comunicação, como estradas, telefonia e meios de transporte. O espaço rural torna-se mais complexo, pois, além das atividades agrícolas, passa a sediar inúmeras outras que não o são. Entende-se, aqui, que a complexidade do espaço rural é decorrente das profundas transformações ocorridas recentemente, responsáveis pela subordinação desse espaço aos interesses da cidade.

---

1. Texto apresentado no IV Seminário Rio de Janeiro, na mesa "Mutações em curso no território fluminense", no dia 23 de agosto de 2017 na UERJ. Esse texto reflete algumas das reflexões efetuadas nos últimos anos sobre o território fluminense.

Entre as atividades não agrícolas presentes atualmente no campo, merecem destaque as turísticas, devido à proliferação de áreas de lazer. O desenvolvimento dessas está associado ao processo de urbanização e ao transbordamento do espaço urbano para o rural (Graziano da Silva, 1998). Para esse autor, "novas" formas de ocupação passaram a proliferar no campo. Entre elas, destacam-se um conjunto de profissões tidas como urbanas (trabalhadores domésticos, mecânicos, secretárias etc.); moradias de segunda residência; atividades de conservação; áreas de lazer (hotéis-fazenda, fazenda-hotéis, pesque-pague etc.). Essas "novas" atividades demandaram um número crescente de pessoas para dar sustentação à expansão das atividades turísticas no espaço rural, o que possibilitou que os membros das famílias, liberados das atividades rotineiras da exploração agrícola, pudessem ocupar as vagas geradas na expansão do turismo rural.

Para Rua (2007), o espaço rural, há algum tempo, vem sendo percebido como terra-mercadoria capaz de gerar outros produtos. Surgem novas territorialidades resultantes da interação campo-cidade. Essa hibridez está presente nas diversas atividades que encontramos no campo e está associada às atividades rurais. Ainda segundo o autor, existem duas vertentes da teoria social crítica que analisam as relações entre o campo e a cidade. Uma procura trabalhar com a noção de urbanização do rural, com a incorporação do rural ao urbano, associada à ideia de um *continuum*, ou seja, haveria graus distintos de urbanização do território. Outra, que postula a urbanização no rural e entende a manutenção de especificidades nesse espaço – mesmo com a crescente impactação advinda do urbano – da metropolização do espaço.

Nesse sentido, concordamos com Ferrão (2000) ao sinalizar que deveremos levar em consideração que o espaço rural não é somente agrícola. Rompe-se deliberadamente e explicitamente com dois elementos secularmente associados ao rural: sua função principal não é mais, necessariamente, a produção de alimentos, nem a atividade predominante é a agrícola, reforçando assim a noção de hibridez do espaço rural. A dimensão não agrícola vem aumentando, muitas vezes, associada à noção de patrimônio, com a renaturalização da paisagem. Enfatiza-se a preservação e a proteção da natureza, valoriza-se a busca da autenticidade dos elementos paisagísticos locais, a conservação e a proteção dos patrimônios históricos e culturais, o resgate da memória e da identidade. Dessa forma, há a mercantilização das paisagens, com a consequente expansão das atividades de turismo e de lazer.

Esses processos ocorrem no estado do Rio de Janeiro, porém não com a mesma intensidade. Em função do seu alto grau de urbanização, dificuldades de mecanização de seus solos e expansão imobiliária em decorrência, sobretudo, das atividades turísticas, temos muito mais mudanças que permanências no campo fluminense. Estas seguem o padrão brasileiro de concentração fundiária, precariedade nas relações de trabalho, conflitos pelo acesso à terra e mudanças associadas à valorização do espaço rural por meio da presença crescente de pessoas oriundas da cidade em busca de áreas de lazer ou de segunda residência, com a valorização das terras e o surgimento de atividades não agrícolas (em geral de baixa qualificação) que passam a ser ocupadas pelos integrantes das famílias de produtores rurais.

A diversificação das fontes de renda e a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas têm possibilitado à população do meio rural elevar seu poder aquisitivo, “passando a demandar uma variada gama de bens de consumo” (Scheneider, 1999, p. 174).

Entre as diversas possibilidades que se manifestam no espaço rural e que possibilitam a complementação de renda nas unidades familiares de produção, encontramos as atividades associadas à prática do turismo rural, que vem se expandindo cada vez mais no território brasileiro. A valorização do mundo rural e as transformações que têm ocorrido nas unidades familiares de produção, como a diminuição do tempo destinado às atividades agrícolas, a diminuição da renda agrícola, a busca de outras atividades para complementação da renda e o retorno para as áreas rurais de pessoas oriundas do urbano – sobretudo aposentados, que passam a se dedicar não somente a atividades agrícolas – têm levado a uma busca de caracterização desses fenômenos, e que genericamente se denominam de unidades familiares de produção pluriativas. Destarte, o objetivo central deste trabalho é o de identificar algumas das mudanças em curso no campo fluminense, sobretudo associadas ao turismo rural. Essa identificação ocorre, sobretudo, na perspectiva qualitativa por meio da realização de inúmeros trabalhos de campo nos municípios fluminenses nos últimos anos.

O turismo rural como possibilidade de complementação de renda para as unidades familiares de produção.

O desenvolvimento de atividades turísticas no espaço rural está associado ao processo de urbanização que ocorre na sociedade e no transbordamento do

espaço urbano para o rural (Graziano da Silva, 1997). Para esse autor, "novas" formas de ocupação passaram a proliferar no campo. Entre elas, são destacadas: conjunto de profissões tidas como urbanas (trabalhadores domésticos, mecânicos, secretárias etc.); moradias de segunda residência; atividades de conservação; áreas de lazer (hotéis-fazenda, fazenda-hotéis, pesque-pague etc.). Essas inovações demandaram um número crescente de pessoas para dar sustentação à expansão das atividades turísticas no espaço rural, o que possibilitou que os membros das famílias, liberados das atividades rotineiras da exploração agrícola, pudessem ocupar as vagas geradas na expansão do turismo rural.

Na literatura, encontramos os anos 1980 como sendo o marco inicial da exploração do turismo rural no Brasil. Nos anos 1990, com a intensificação das atividades no espaço rural e com a crescente valorização da natureza, tivemos a expansão dessas práticas nesse meio.

As atividades associadas ao turismo rural têm contribuído para a complementação da renda familiar das unidades de produção, familiar ou não, pois o seu incremento gera a demanda por novos postos de trabalho, além de contribuir na melhoria da logística que proporciona suporte ao fluxo de turistas. A EMBRATUR (1994) considera que o turismo rural inclui todas as atividades – alternativas, domésticas, agroturismo, turismo –, organizado para e pelos habitantes do país, e é "compreendido como sendo toda maneira turística de visitar e conhecer o ambiente rural, enquanto se resgata e valoriza a cultura regional" (Mendonça et al., 2002). O turismo rural designa atividades diversas como, hotéis-fazenda, fazenda-hotéis, agroturismo, turismo de aventura, e que Rodrigues et al. (2001) classifica como tradicional (de origem agrícola, pecuária e colonização) e contemporânea (hotéis fazendas, spas rurais, segunda residência). Cavaco (2001) faz uma importante observação ao afirmar que o turismo em "espaço rural tem pouco significado em termos de turismo e seus efeitos econômicos" (pp. 28-9).

A constatação da referida autora é um item importante para reflexão, uma vez que nos leva a indagar até que ponto os agricultores familiares se beneficiam dos resultados dessas atividades de turismo no espaço rural na atualidade? As suas atividades são somente uma possibilidade de uma "nova" ocupação, que permite sua inserção no mercado de trabalho, através de ocupações como diaristas, caseiros, jardineiros etc.? São atividades que complementam a renda familiar, mas efetuadas fora de sua propriedade em hotéis-fazenda, fa-

zendas-hotel e nas áreas em que se proliferam as casas de segunda residência, caracterizando o turismo rural contemporâneo e de modo diferente do que ocorre com o turismo rural tradicional, no qual o turista vivencia as atividades desenvolvidas na propriedade rural.

No entanto, o turismo rural no Brasil não está livre de problemas como apontam Mendonça et al. (2002), e, entre eles, estão a falta de planejamento e gestão, baixa capacidade econômica da população e dificuldade de acesso a informações. São necessárias uma melhor capacitação profissional e políticas de estímulo a essa prática no território brasileiro. Acrescentaríamos ainda a necessidade de inclusão de forma mais efetiva dos agricultores familiares, além da capacitação efetuada pelos técnicos da EMATER, como do estado do Rio de Janeiro, na orientação de desenvolvimento de artesanato e doces caseiros.

Destarte, no nosso entendimento, o turismo rural se afirma como mais uma alternativa que se coloca para os agricultores familiares venderem sua força de trabalho e complementar sua renda reforçando o caráter pluriativo das unidades familiares de produção e inseridos no processo de produção do espaço, no qual, de acordo com Lefebvre (1999), estaríamos sob o signo de uma sociedade urbana. Essa urbanização, por sua vez, estruturaria o território, o que Santos (1993) aponta como passagem da urbanização da sociedade para a do território. O turismo rural contemporâneo reflete essa prática, uma vez que os hotéis-fazenda, spas rurais e casas de segunda residência se localizam, preferencialmente, próximas às grandes concentrações urbanas.

Assim, entendemos que a pluriatividade é um fenômeno que tem se aprofundado em função da diminuição da renda agrícola e se torna um caminho a ser percorrido pelos membros das unidades familiares de produção, sobretudo em áreas próximas aos grandes centros urbanos, onde o fluxo de turistas em direção ao espaço rural tem sido mais intenso, com a revalorização do espaço rural e da natureza. Nesse sentido, essas atividades complementares podem ser vistas como necessidades que se colocam para complementação da renda familiar. Esse fenômeno pode estar associado em áreas de colonização e de industrialização como muito bem analisado por Schneider (1999), antigas áreas de exploração de café e cana de açúcar como no estado do Rio de Janeiro ou ainda em áreas próximas as metrópoles onde proliferam hotéis, pousadas e casas

de segunda residência, como na Região Serrana Fluminense, e estudado por Teixeira (1998).

2. Agricultura familiar, pluriatividade e turismo: o que muda no território fluminense?

O estado do Rio de Janeiro é o segundo polo industrial do Brasil, produz cerca de 71,0% do petróleo nacional, sendo também o maior produtor de gás natural do país. Além disso, sua produção de pescado é significativa, assim como a olericultura, horticultura e produção de leite. A sua paisagem natural é bastante diversificada, mas também bastante degradada devido às atividades socioeconômicas vivenciadas em seu território. Corresponde ao estado mais urbanizado do país e, de acordo com Rua (2002), o território fluminense é marcado por eixos de urbanização, nos quais esta ocorre de forma mais densa. Limonad (1996) e Santos (2003) mencionam que no espaço fluminense há uma redistribuição populacional em consonância com as atividades produtivas.

O estado apresenta muitos problemas em relação ao meio rural. A vasta concentração de população, de renda, de poupança, de condições de desenvolvimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro gerou um forte desequilíbrio inter-regional, com exclusão política e social de parte da população do interior (Moreira, 2001). Segundo os resultados do Censo Demográfico 2010 (IBGE), aproximadamente 75% da população de 15.989.929 residem nos limites da área metropolitana. Constituída por 21 municípios, a Região Metropolitana ainda se mantém como um marco polarizador de recursos (Ribeiro, 2002), de população e de bens e serviços.

Apesar da ainda enorme concentração da população fluminense em sua região metropolitana, surgem nos anos 1990 algumas alterações em relação à dinâmica demográfica do estado do Rio de Janeiro. A mais importante refere-se à simultaneidade de um movimento tendente à despolarização espacial, com a emergência de novos centros de porte médio no interior do estado, e de outro, em sentido inverso, de consolidação dos centros urbanos metropolitanos (Santos, 2003). Apesar da expansão demográfica nas bordas metropolitanas manifestar-se desde, pelo menos, a década de 1950, esse movimento não implicou uma desconcentração da população em direção ao interior. Os dados do censo de 2010 apontam o crescimento populacional, em direção às regiões ao norte da RMRJ, onde "a Região das Baixadas Litorâneas aumentou seu percen-

tual de participação (de 3,2% para 4,3%), seguida da Região Norte Fluminense (de 4,9% para 5,4%). Ocorre também uma pequena diminuição na participação tanto do núcleo metropolitano como de sua periferia, no entanto, a preponderância da população da metrópole ainda é muito grande" (Observatório das Metrópoles, 2011). Esse crescimento está atrelado, sobretudo, às atividades de turismo e lazer na Região das Baixadas Litorâneas e da exploração do Petróleo na Região Norte Fluminense, o que tem provocado mudanças no espaço rural, como o decréscimo da produção agrícola na Região das Baixadas devido ao aumento do preço da terra, que passa a ser destinada a atividades do turismo, como a construção de hotéis e condomínios. As mudanças na região Norte Fluminense estão associadas à proliferação de sítios e de condomínios para residência. Essas atividades acabam impactando a produção agrícola e proporcionando o surgimento de atividades não agrícolas.

Rua (2002, p. 47-8) assinala que no estado do Rio de Janeiro "prevalece a projeção da metrópole carioca que intensifica o processo de urbanização" e esse processo marca intensamente o território fluminense nas "dimensões política, cultural, comportamental, econômica, onde o significado dessa área urbana torna-se esmagador". Na verdade, assiste-se a um espraiamento da metrópole, e no dizer de Lencione (2015, p. 8) "nessa metamorfose os padrões de comportamento, signos e hábitos metropolitanos veiculados pelas redes de comunicações chegam a todos os lugares. A antiga distinção entre campo e cidade, tão clara no passado, torna-se mais embaciada e, onde se faz ainda nítida, ganha opacidade quando se examina o comportamento social pautado por um modo de ser que emana da metrópole e invade o campo".

Esse processo é intenso no interior fluminense, que vem se destacando, não somente em termos de crescimento demográfico (ainda pequeno), mas no abastecimento de produtos agropecuários (hortigranjeiros, leite e produtos com nicho de mercado especializado, como orgânicos, ervas-finas, leite de cabra, trutas etc.), além de estar servindo como área de lazer para a prática de turismo rural, de ordem contemporânea, com a proliferação de hotéis-fazenda, pousadas, spas e casas de segunda residência. A prática desse turismo rural é uma alternativa ao turismo intenso que ocorre nas Costas Verde e do Sol, voltado para o segmento de praia (Ribeiro, 2003).

De acordo com Ribeiro (2002, p. 21), apesar de o estado do Rio de Janeiro apresentar baixos totais em relação aos nacionais, quanto às variáveis– pessoal ocupado, valor da produção, quantidade colhida e modernização –

o seu quadro agrário apresenta relevância e contrastes no âmbito estadual. Esses contrastes são decorrentes de uma agropecuária tradicional que domina a maior porção do território fluminense, diante de outra de caráter moderno. De um lado, produtos tradicionais, exemplificados pela cana-de-açúcar, além de cultivos de subsistência; do outro, culturas que requerem técnicas aprimoradas, como o tomate, a horticultura, a fruticultura e a olericultura, marcando o Cinturão Verde da metrópole, ocupando municípios integrantes das regiões Serrana, Centro-Sul, e Noroeste Fluminense.

A maioria dos estabelecimentos agrícolas do estado possui área de até cem hectares (cerca de 80%), o que imprime uma significativa importância à produção familiar e às estratégias que esses agricultores encontram para fazer frente à queda na renda agrícola e ao intenso processo de urbanização.

Os agricultores familiares, em sua maioria, passam por uma grave crise devido à concentração de renda e à falta de políticas agrícolas efetivas. As grandes propriedades sempre ocuparam uma parcela considerável do estado do Rio de Janeiro, tendo desempenhado papel relevante nas exportações agrícolas do país. Entretanto, após encerrar as atividades econômicas de exportação do açúcar e do café (respectivamente, 1900-1930 e 1970-1980) em seu território, a maioria das grandes propriedades voltadas para a comercialização desses produtos passou a se caracterizar pela falta de dinamismo das atividades agrárias nelas desenvolvidas, devido à descapitalização decorrente da decadência das grandes lavouras comerciais. Isso contribuiu para que extensas áreas do estado apresentassem um nível de aproveitamento agrícola muito inferior ao potencial produtivo das terras, podendo-se mencionar o Vale do Paraíba, no qual predomina a pecuária bovina caracterizada por índices muito baixos de produtividade.

Por outro lado, verifica-se que os pequenos proprietários têm poucas possibilidades de realizar investimentos em suas terras, uma vez que operam com retornos muito reduzidos para permitir a capitalização de suas unidades de produção. Esse é o caso daqueles fornecedores de leite às Cooperativas do Noroeste Fluminense, do Médio Vale do Paraíba e Centro Sul Fluminense, os quais, embora detenham a propriedade da terra, têm uma forma de inserção na produção regional que implica reduzida autonomia na condução do processo produtivo e limitações quanto à possibilidade de investir em suas unidades de exploração. Em outros casos, como na Região Serrana, onde há o predomínio da produção de hortigranjeiros em pequenas propriedades, a plu-

riatividade surge como uma alternativa de fonte de renda para os agricultores. Muitos, além de realizarem suas funções na propriedade agrícola, exercem atividades não agrícolas (como caseiros, motoristas, empregados domésticos, fiscais de rodovia etc.) nas casas de veraneio, nos hotéis e para as prefeituras da região.

Constata-se que, em território fluminense, as transformações no rural, como a prática do turismo e a oferta de empregos não agrícolas, encontram-se associadas ao processo de urbanização, cuja influência metropolitana é intensa. Pode-se considerar que a projeção da metrópole, em direção ao interior, ocorre por meio de eixos. O eixo que se desloca da RMRJ em direção a Angra dos Reis e Paraty, a região da Baía da Ilha Grande, também conhecida como Costa Verde, no qual se destacam as atividades de turismo, tem provocado intensas transformações, com apelo intenso para o turismo de praia, histórico e ecológico. Essa região concentra em seu território grandes reservas de Mata Atlântica, inúmeras ilhas (entre elas a Ilha Grande) e cidades históricas como Paraty e Angra dos Reis. Grande parte do território integra áreas de proteção ambiental, o que inibe a prática de atividades agrícolas. A intensa ocupação por grandes hotéis de luxo e resorts e condôminos fechados tem provocado uma forte especulação imobiliária e expulsado os produtores familiares de suas terras. A eles resta a inserção no mercado de trabalho urbano ou a prática de uma agricultura extrativista, com a exploração da banana e do palmito, assessorados por técnicos governamentais da EMATER e IBAMA, além do exercício de atividades não agrícolas, trabalhando nos hotéis/resorts e condomínios.

O outro eixo que tem no turismo um forte vetor de crescimento é o que segue da RMRJ em direção a Cabo Frio, Armação dos Búzios e Macaé, percorrendo a região das Baixadas Litorâneas conhecida turisticamente como Costa do Sol. Observa-se, nesse segmento, um intenso crescimento de turismo de massa em direção ao litoral norte do estado do Rio de Janeiro (Ribeiro, 2003), provocando uma intensa urbanização e a proliferação de segundas residências, o que conduziu ao fracionamento da terra e expulsão das atividades agropecuárias para a criação de loteamentos e condomínios. A presença da Petrobras em Macaé representa na constatação de Rua (2002 p. 48) "uma avassaladora especulação imobiliária com profundas marcas de segregação socioespacial".

Outro eixo de urbanização é o que ocorre no "topo da serra" (Rua, 2002), e os principais representantes desse eixo são os municípios de Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis. Essa área é marcada pela produção de hortigranjeiros e

flores, e que abastece a RMRJ. Apresenta também um tradicional e significativo polo industrial (com destaque para a moda íntima), além da presença de inúmeros sitos de veraneio, casas de segunda residência, hotéis-fazenda, pousadas e spas, que associam seus estabelecimentos aos aspectos naturais da região. Corresponde a uma área de turismo alternativa ao de praia da Costa Verde e do Sol. Nessa área, ocorre uma intensa produção agrícola em bases familiares, centrada em pequenos estabelecimentos, na mão de obra familiar e na baixa tecnificação da lavoura. Produzem alface, brócolis, couve-flor, tomate etc. e acabam tendo uma baixa remuneração pelas suas atividades agrícolas. Na complementação da renda familiar, inserem-se no mercado de trabalho não agrícola, exercendo atividades de jardineiros, caseiros, domésticos, ou trabalhando em empresas sediadas nos municípios da região. Essa área também disponibiliza produtos, como os orgânicos e os hidropônicos, para um mercado consumidor restrito, principalmente à Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. Na Região Serrana Fluminense, nota-se a presença marcante de atividades relacionadas ao turismo rural contemporâneo em sintonia com a produção familiar.

O território que engloba as regiões do Médio Vale do Paraíba e Centro Sul Fluminense, além da produção leiteira, contribui com a produção de hortigranjeiros para o abastecimento da RMRJ, mas apresenta como marca na paisagem a atividade cafeeira, com presença das grandes casas nas sedes das fazendas, o que levou os municípios da região a organizarem o "Festival do Vale do Café". Todavia, não apresenta interatividade com os produtores familiares, que continuam a buscar sua complementação de renda nas indústrias da região, que por sua vez concentra um grande número de empresas do setor metal-mecânico, tendo por exemplo a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) localizada no município de Volta Redonda.

As regiões Norte e Noroeste Fluminense, em função do distanciamento da Região Metropolitana, apresentam fortes características rurais, com a produção de leite, cana-de-açúcar, café e frutas. Esse quadro tem sido alterado com a presença da Petrobrás e seus *royalties*, que têm proporcionado empregos também para os agricultores dessas regiões. O estabelecimento de um roteiro turístico associado à atividade canavieira é incipiente e encontra resistência por parte dos proprietários das fazendas.

Umas das saídas para os produtores familiares poderia ser a atribuição de indicações geográficas por meio das de procedência e denominação de origem, pois essas "contribuem para a preservação da biodiversidade, do conhecimento

e dos recursos naturais. Trazem contribuições extremamente positivas para as economias locais e para o dinamismo regional, pois proporcionam o real significado de criação de valor local" (Giesbrecth et al., 2014, p. 19). No estado do Rio de Janeiro, esse é um processo inicial, com a indicação geográfica para as aguardentes de Paraty, cuja produção "obedece a uma normativa técnica rígida, com produção artesanal, familiar, limites máximos de produção estabelecidos e uma tradição secular" (Giesbrecth et al., 2014, p. 15). Assim como essa tradição de produção de cana de açúcar e cachaça, muitos outros produtos de origem familiar poderiam obter a indicação geográfica.

Outra possibilidade de valorização dos produtores seria o incremento da inserção destes no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei Federal 11.947/2009), o que possibilitaria a venda de seus produtos às escolas. Esse ainda é um desafio para os produtores fluminenses para que possam inserir seus artigos em mercados locais.

Verificam-se, assim, algumas mudanças em curso na área rural fluminense e que são fortemente marcadas pelo intenso processo de urbanização presente no estado do Rio de Janeiro. Para além das atividades associadas ao turismo, despontam outras possiblidades como a indicação geográfica e a venda em mercados locais com o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Considerações finais

O território fluminense encontra-se marcado por um intenso processo de urbanização (Ribeiro, 2002; Rua, 2002; Santos, 2003), que tem provocado profundas transformações socioespaciais. Entre elas, destacamos as atividades associadas ao turismo rural contemporâneo, com a proliferação de hotéis fazenda, spas, pousadas, casas de segunda residência, e a manutenção e até mesmo o aumento da produção familiar, conforme constatou Seabra (2004), em que o estado do Rio de Janeiro apresenta participação expressiva na comercialização agrícola a partir da CEASA-RJ, especialmente as hortaliças, cuja produção tem aumentado nos últimos anos, como verificado na Região Serrana Fluminense. A proliferação dessas atividades possibilitou aos produtores familiares a inserção em atividades não agrícolas e consequentemente o aumento da renda familiar. Porém, esse processo ocorre nas áreas dos eixos de urbanização e próximo à RMRJ. Nas áreas mais distantes, os produtores familiares

continuam na dependência da renda agrícola, enfrentando inúmeros problemas para a realização de suas atividades.

Nesse contexto, o espaço rural fluminense se transforma em decorrência da valorização de seus aspectos naturais e a manutenção da produção agrícola familiar se torna importante para a disseminação da imagem do espaço rural e natural vendido ao turista.

Isso posto, as evidências observadas no estado do Rio de Janeiro nos permitem indicar a exploração dos produtores familiares. Contudo, novas investigações e reflexões devem ser conduzidas para uma melhor reflexão acerca da agricultura familiar, das estratégias desenvolvidas pelos produtores rurais face ao intenso processo de urbanização, sua relação com a metrópole e as novas possibilidades com a indicação geográfica e venda em mercados locais.

Referências

CAVACO, Carminda. "O mundo rural português: desafios e futuros". In RODRIGUES, Adyr B. (org.) *Turismo rural*. São Paulo: Contexto, 2001.

EMBRATUR. "Turismo Rural". *Manual operacional*. Brasília, 1994.

FERRÃO, João. "Relações entre o mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação atual e pista para o futuro". *EURE*. v. 26, n. 78, Santiago, set. 2000.

GIESBRECHT, H. O et al. *Indicações geográficas brasileiras.* Brasília: SEBRAE/ INPI, 2014.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Humanitas, 1999.

LIMONAD, Ester. *Os lugares da urbanização: ocaso do interior fluminense* (tese). USP, 1996.

LENCIONE, Sandra. "Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro". *e-metropolis*. , ano 6, n. 22,, pp. 6-15, set. 2015.

MARAFON, G. J. e RIBEIRO, M. A. (orgs.) *Revisitando o território fluminense.* Rio de Janeiro: NEGEF, 2003.

______ e SEABRA, R. "Contrastes na agricultura fluminense: o tradicional e o moderno no processo de comercialização agrícola". *GeoUERJ*, n. 28, pp. 242-68, Rio de Janeiro, 2016.

______ et al. *Regiões de Governo do estado do Rio de Janeiro: uma contribuição geográfica.* Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

MENDONÇA, Maria C. et al. "Turismo no espaço rural: debate e tendência". Disponível em: http://dae2.ufla.Br/revista2002.htm.

MOLINA FILHO, J. e BURKE, T. J. *Fundamentos teóricos e instrumentos para a assistência à agricultura*. Piracicaba: Esalq, 1979.

MOREIRA, Ruy. “Uma análise crítica do modelo de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro”. In ______ et al. *Anais do Seminário*. Niterói: EDUFF, 2001, pp. 127-32.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Censo 2010: o estado e a metrópole do Rio de Janeiro*. Disponível em: *http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1661&catid=45&Itemid=88&lang=pt#*. Acesso em: 21 set. 2017.

REIS, José. “Observar a mudança: o papel dos estudos rurais”. I Congresso de Estudos Rurais. Vila Real-Portugal, 2001.

RIBEIRO, Miguel A. “Considerações sobre o espaço fluminense: estrutura e transformações”. In MARAFON, G. J. e RIBEIRO, M. F (orgs.). *Estudos de geografia fluminense*. Rio de Janeiro: UERJ, 2002, pp. 13-26.

RIBEIRO, Miguel A. “Tipologia das atividades turísticas: o exemplo do estado do Rio de Janeiro”. *GeoUERJ - Revista do Departamento de Geografia*, n. 13, pp. 27-38, Rio de Janeiro, UERJ, 2003.

RODRIGUES, Adyr. (org.) *Turismo rural.* São Paulo: Contexto, 2001.

RIEDL, Mario et al. (org.) *Turismo rural: tendências e sustentabilidade.* Santa Cruz do Sul: UNISC, 2002.

RUA, João. “Urbanização em áreas rurais no estado do Rio de Janeiro”. In MARAFON, G. J. e RIBEIRO, M. F. (orgs.). *Estudos de geografia fluminense*. Rio de Janeiro: UERJ, 2002, pp. 43-70.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira.* São Paulo: Hucitec, 1993.

______. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SEABRA, Rogério. *Comercialização agrícola no estado do Rio de Janeiro: o papel do sistema CEASA-RJ* (monografia – graduação). UERJ, 2004.

SILVA, Arlete e ALMEIDA, Maria. “Turismo rural na região metropolitana de Goiânia: as especificidades do turismo rural”. *Congresso Brasileiro de Geografia*. Goiânia, 2004.

SILVA, J. Graziano da. “O novo rural brasileiro”. *Nova Economia*, v. 7, n. 1, pp. 43-81, Belo Horizonte, 1997.

______ e GROSSI, Del. *A pluriatividade da agricultura brasileira.* Disponível em: www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/congresem/sober1.html.

TEIXEIRA, Vanessa. *Pluriatividade e agricultura familiar na região serrana do Rio de Janeiro* (dissertação). UFRRJ, 1998.

Sobre os autores

André Luiz Rodrigues é doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Professor de Pensamento Político do Departamento de Geografia e Políticas Públicas do Instituto de Educação de Angra dos Reis. Concentra suas pesquisas em teoria política, pensamento político brasileiro, principalmente acerca de questões do período colonial, articulações entre literatura e política e segurança pública, trabalho policial e homicídios no Brasil.

Angela Moulin S. Penalva Santos é economista (UERJ, 1978), mestre em Engenharia de Produção (COPPE/UFRJ, 1980), doutora e pós-doutora em Planejamento Urbano (FAU/USP, 1990, 2009). Professora associada da UERJ desde 1981, atua nos Programas de Pós-Graduação em Economia (PPGCE) e Direito da Cidade (PPGD). É autora dos livros *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro* (FGV, 2003), *Município, descentralização e território* (Forense, 2008) e *Política urbana no contexto federativo brasileiro* (EdUERJ, 2017), além de capítulos de várias coletâneas de artigos publicadas em livros.

Arícia Fernandes Correia possui pós-doutorado pela Universidade Paris – Panthéon-Sorbonne, doutorado em Direito Público e mestrado em Direito da Cidade pela UERJ. É coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade e procuradora do município do Rio de Janeiro.

Augusto César Pinheiro da Silva é doutor em geografia (UFRJ) e pós-doutor em Políticas Públicas Educacionais (UAM – Espanha), professor adjunto do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio. Líder do grupo de pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ), onde desenvolve pesquisas financiadas por órgãos públicos e privados, sendo a mais atual intitulada Arquiteturas Territoriais de Gestão do Território do Rio de Ja-

neiro, financiada pelo CNPq (Bolsa Produtividade) e pelo Projeto Rio Metrópole Progestão 2 (Banco Mundial). Atual vice-decano de graduação e de pós-graduação do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Bruno Leonardo Barth Sobral é professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ. Economista formado pelo Instituto de Economia da UFRJ e doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp. Especialista em Economia Regional e Urbana, com diversos trabalhos sobre economia fluminense, entre eles, destacando o livro *Metrópole do Rio e projeto nacional* (Garamond, 2013).

Carmem Matos é mestre em Direito da Cidade pela UERJ, professora substituta da UERJ, avaliadora da *Revista de Direito da Cidade* da UERJ, consultora em projetos de regularização fundiária e advogada.

Conrado Werneck é bacharel em Ciências Sociais pelo Instituto de Ciências Sociais da UERJ, onde também atuou como pesquisador do Laboratório de Análise da Violência.

Glaucio José Marafon é professor associado do IGEOG/UERJ. Pesquisador CNPq e CNE/FAPERJ. Coordenador do NEGEF.

Guilherme Mercês é economista e mestre em Economia pela UERJ, com formação executiva em Gestão pelo INSEAD (França) e em *Scenarios Planning* pela University of Oxford (Reino Unido). Especializado em Macroeconomia e Finanças Públicas. Atualmente é economista chefe da FIRJAN.

João Trajano Sento-Sé é cientista político, professor associado do Instituto de Ciências Sociais da UERJ e pesquisador do Laboratório de Análise da Violência, também vinculado à UERJ. Autor de vários artigos sobre segurança pública, com ênfase nos estudos sobre programas de prevenção à violência e de conselhos de política em segurança pública. Está iniciando, atualmente, um programa de pesquisas sobre a atuação das casas legislativas no campo do combate à violência.

Marcele Frossard é doutoranda em Ciências Sociais pela UERJ, mestre em Ciências Sociais pela PUC-RJ e graduada em Ciências Sociais pela UERJ.

Atualmente, desenvolve pesquisa sobre políticas públicas em educação, especialmente sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Atua como pesquisadora no Laboratório de Análise da Violência (LAV), do Grupo de Pesquisa Ciências Sociais e Educação e do Grupo de Estudo e Pesquisa em Suicídio e Prevenção, todos da UERJ.

Maria Josefina Gabriel Sant'Anna é socióloga, professora associada e pesquisadora do Instituto de Ciências Sociais/PPCIS/ICS/UERJ. Integra a linha de pesquisa Estudos Urbanos e Percepções do Ambiente; é membro do grupo de pesquisa CIDADES – Núcleo de Pesquisa Urbana/ PPCIS. Integra o grupo de pesquisa Políticas Públicas Territoriais (diretório do CNPq). Atua nas áreas de sociologia urbana e urbanismo. Pesquisas temáticas: produção social do espaço urbano, habitação, segregação, desigualdade social e dinâmicas socioespaciais.

Mariana Berardinelli Vieira Braz Gonçalves é advogada no Rio de Janeiro, com experiência nas áreas de Direito Ambiental, Urbanístico e Regulatório. Mestre em Direito da Cidade pela UERJ (2018), pós-graduada em Direito do Estado e da Regulação pela FGV (2014) e graduada em Direito pela UERJ (2010).

Miguel Angelo Ribeiro é doutor em Geografia. Professor associado e professor permanente do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geografia da UERJ. Com experiência na área de Geografia Humana, atua principalmente com o estado do Rio de Janeiro, focalizando as temáticas do Turismo, a rede de localidades centrais, a regionalização e a organização socioespacial. Atua também em pesquisas voltadas para a atividade de prostituição na cidade do Rio de Janeiro.

Nayara Freire é economista pela UFRRJ e mestranda em Políticas Públicas pela FGV. Como economista da FIRJAN, atua no acompanhamento da conjuntura econômica, com ênfase nas contas públicas dos entes subnacionais.

Paula Alexandra Nazareth é doutora em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ, mestre em Economia Industrial pelo Instituto de Economia Industrial da UFRJ e graduada em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração da UFRJ. Desde 1995, é servidora pública concursada, analista

de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE--RJ), onde já exerceu diversos cargos, entre os quais: diretora-geral da Escola de Contas e Gestão (ECG) do TCE-RJ (de 2009 a 2017) e subsecretária-adjunta de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita (de 2007 a 2009). Professora de Finanças Públicas, Desenvolvimento Local e Gestão Urbana e Lei de Responsabilidade Fiscal. Tem experiência na área de economia, com ênfase em Finanças Públicas e Economia do Setor Público, com diversos artigos publicados.

Paula do Espírito Santo de Oliveira Dias é bacharel em Direito pelo IBMEC e pesquisadora em Direito Constitucional.

Rafael da Mota Mendonça é advogado. Mestre e doutorando em Direito da Cidade pela UERJ. Professor do curso de graduação em Direito da PUC-Rio. Professor dos programas de pós-graduação lato sensu da PUC-Rio e da Universidade Cândido Mendes. Professor dos cursos de atualização jurídica da EMERJ, FEMPERJ, AMPERJ e da FESUDEPERJ.

Raphaela Boaes é cientista social graduada na UERJ e pós-graduada em Sociologia Política e Cultura pela –PUC-Rio. Trabalhou no Laboratório de Análise da Violência (LAV) durante dois anos, participando de diversas pesquisas relacionadas aos temas de violência, segurança pública e policiamento.

Rogério Seabra é geógrafo, com graduação, mestrado e doutorado em Geografia na UERJ. Pesquisador do IBGE.

Sandra de Sá Carneiro é doutora em Antropologia pelo PPGSA/UFRJ, professora adjunta do Departamento de Antropologia e do PPCIS/ICS/UERJ. Fez pós-doutorado na Universidade de Santiago de Compostela. Pró-cientista da UERJ/FAPERJ e pesquisadora do CNPq. Integra os grupos de pesquisa: Religiosidade no Meio Urbano (diretório do CNPq) e as linhas de pesquisa Religião e Movimentos Sociais, Estudos Urbanos e Percepções do Ambiente do PPCIS/UERJ. Tem experiência na área de antropologia urbana, antropologia da religião e antropologia do turismo.

Thiago Jeremias Baptista é doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio, mestre em Geografia pela UERJ, especialista em Di-

nâmicas Urbano-Ambientais e Gestão do Território e em História das Relações Internacionais pela UERJ. Atua como integrante do Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense (NEGEF/UERJ) e do Grupo de Pesquisa Gestão Territorial do Estado do Rio de Janeiro (GETERJ/PUC-Rio), como tutor a distância do CEDERJ e professor da rede pública de ensino.

Vanice Regina Lírio do Valle é professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, vinculada à linha de pesquisa Direitos Fundamentais e Novos Direitos. Professora visitante no *Human Rights Program* da Harvard Law School. Tem pós-doutorado em Administração pela EBAPE/FGV-Rio e doutorado em Direito pela Universidade Gama Filho. Procuradora do município do Rio de Janeiro.